Бар. Б. Э. НОЛЬДЕ,
Профессоръ С.-Петербургскаго Политехническаго Института ИМПЕРАТОРА ПЕТРА ВЕЛИКАГО.

ОЧЕРКИ
Русскаго Государственнаго Права.

Цѣна 3 рубля.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія „ПРАВДА", Владимірская площ. 19.
1911.

Бар. Б. Э. НОЛЬДЕ,
Профессоръ С.-Петербургскаго Политехническаго Института
ИМПЕРАТОРА ПЕТРА ВЕЛИКАГО.

ОЧЕРКИ
Русскаго Государственнаго Права.



С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія „ПРАВДА", Владимірская площ. 19.
1911.

ПАМЯТИ МОЕГО ОТЦА.

Изъ трехъ собранныхъ въ настоящей книгѣ монографій двѣ первыя были уже напечатаны въ Извѣстіяхъ С.-Петербургскаго Политехническаго Института, Отд. наукъ экон. и юрид., тт. VIII (1907), IX (1908) и X (1909), и затѣмъ изданы отдѣльными оттисками, скоро вышедшими изъ продажи. Третій очеркъ появляется здѣсь впервые.

По винѣ автора печатаніе книги замедлилось. Листы, заключающіе первые два очерка, были готовы къ началу 1910 г., и потому въ нихъ могъ быть принятъ во вниманіе лишь тотъ матеріалъ, который къ тому времени былъ на лицо.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

I. Статья 87 основныхъ законовъ.

I. Статья 87 основныхъ законовъ.

I. Появленіе ст. 87 въ русскомъ правѣ.—II. Западные образцы.—III. Фактическія предположенія чрезвычайной указной дѣятельности.—IV. Порядокъ изданія чрезвычайныхъ указовъ.—V. Границы чрезвычайныхъ указовъ по содержанію.—VI. Сила чрезвычайныхъ указовъ.

Обстоятельства такъ сложились въ Россіи, что на первую очередь въ постепенномъ развитіи конституціонныхъ началъ на русской почвѣ стали такіе вопросы, которые обычно въ другихъ конституціонныхъ государствахъ представляютъ сравнительно мало практическаго интереса и значенія. Чтобы объяснить себѣ эту особенность развитія, достаточно имѣть въ виду то обстоятельство, что за первые полтора года со времени созыва народнаго представительства послѣднее функціонировало около шести съ половиною мѣсяцевъ, тогда какъ одиннадцать съ половиною вышали на періодъ перваго и второго „междудумій". Естественно, что тѣ нормы, которыя въ нашемъ новомъ правѣ касаются перерыва въ сессіяхъ законодательныхъ палатъ, получили въ первое время на практикѣ больше примѣненія, нежели тѣ, которыя касаются работы законодательныхъ органовъ.

Основной вопросъ, выдвинутый особенно въ періодъ перваго „междудумья", относится къ примѣненію статьи 87 основныхъ законовъ. Догматическій анализъ этой статьи sine ira et studio и, съ точки зрѣнія такого догматическаго анализа, пересмотръ „quasi-законодательной" дѣятельности, какъ принято выражаться въ западной литературѣ, за 1906—1909 гг. долго затрудненъ былъ тѣмъ, что политическая точка зрѣнія на вещи доминировала надъ

всѣми другими. Мы далеки отъ мысли отрицать законность этой точки зрѣнія, но вмѣстѣ съ тѣмъ смѣемъ думать, что и чистая юриспруденція въ данномъ вопросѣ не неумѣстна.

I.

Ст. 87 основныхъ законовъ гласитъ:

„Во время прекращенія занятій Государственной Думы, если чрезвычайныя обстоятельства вызовутъ необходимость въ такой мѣрѣ, которая требуетъ обсужденія въ порядкѣ законодательномъ, Совѣтъ Министровъ представляетъ о ней Государю Императору непосредственно. Мѣра эта не можетъ, однако, вносить измѣненія ни въ Основные Государственные Законы, ни въ учрежденія Государственнаго Совѣта или Государственной Думы, ни въ постановленія о выборахъ въ Совѣтъ или Думу. Дѣйствіе такой мѣры прекращается, если подлежащимъ Министромъ или Главноуправляющимъ отдѣльною частью не будетъ внесенъ въ Государственную Думу въ теченіе первыхъ двухъ мѣсяцевъ послѣ возобновленія занятій Думы соотвѣтствующій принятой мѣрѣ законопроектъ, или его не примутъ Государственная Дума или Государственный Совѣтъ“.

Откуда появилась такая статья въ нашихъ основныхъ законахъ?

Дореформенное русское право, какъ извѣстно, пыталось — безъ большого успѣха — построить различіе между закономъ и указомъ и намѣтить нѣкоторыя постоянныя грани при обращеніи къ указному творчеству. Нормальнымъ путемъ творчества законовъ ст. 47 прежнихъ основныхъ законовъ признавала разсмотрѣніе ихъ въ государственномъ совѣтѣ. Но, наряду съ этимъ, въ законѣ признавалась возможною, а на практикѣ широко примѣнялась указная дѣятельность монарха по установленію нормъ не только secundum legem и intra legem, но и praeter legem и contra legem. Принятіе мѣръ законодательнаго характера въ случаяхъ „крайней необходимости“, безъ обращенія къ нормальному, указанному статьей 47, пути законодательствованія, при этихъ условіяхъ не могло вызывать никакихъ сомнѣній. Такимъ полномочіемъ обладали по старому законо-

дательству даже органы подчиненнаго управленія, министры. Стт. 158 и 314 Учр. Мин., Св. Зак. т. I, ч. 2, изд. 1892 г., постановляли, что „въ обстоятельствахъ чрезвычайныхъ, требующихъ высшаго разрѣшенія, когда не можетъ оно быть отлагаемо безъ важнаго вреда или государственнаго ущерба" министры имѣютъ право „дѣйствовать всѣми ввѣренными имъ способами, не ожидая сего разрѣшенія" и что „сіе уполномочіе особенно принадлежитъ министру внутреннихъ дѣлъ".

Такимъ образомъ существованіе „чрезвычайныхъ указовъ" было предусмотрѣно прежнимъ русскимъ законодательствомъ и притомъ въ самыхъ широкихъ рамкахъ. Соотвѣтствующія постановленія о власти министровъ вызывали въ публицистической литературѣ строгую критику, и на самомъ дѣлѣ являлись узаконеніемъ фактическаго произвола органовъ, которыхъ, по общему правилу, русское право не имѣло въ виду поставить выше закона [1]). Почти наканунѣ реформы русскаго государственнаго строя сдѣлана была попытка придать нѣсколько улучшенную форму „чрезвычайнымъ указамъ" и въ извѣстной мѣрѣ подчинить ихъ закону. Едва ли многіе помнятъ, что за мѣсяцъ до перваго закона о народномъ представительствѣ издано было выс. утв. мнѣніе государственнаго

[1]) Коркуновъ, Русское государственное право, изд. 6, 1909, II, 369. Ст. 158 намекала на какія-то гарантіи правильности пользованія министрами особыми полномочіями по изданію сказанныхъ указовъ; она говорила, что министры „обязаны доносить въ то же время о принятыхъ ими мѣрахъ и о причинахъ ихъ настоятельности". Догма стараго права довольно неопредѣленно толковала это довольно неопредѣленное положеніе: Градовскій, Начала, II, въ Собр. Соч. VIII, 411. Замѣтимъ попутно, что въ настоящее время стт. 158 и 314 нельзя признать сохранившими силу. Ст. 122 нынѣшнихъ осн. зак. гласитъ: „обязательныя постановленія, инструкціи и распоряженія, издаваемыя Совѣтомъ Министровъ, Министрами и Главноуправляющими отдѣльными частями, а также другими, на то закономъ уполномоченными, установленіями, не должны противорѣчить законамъ". При наличности такой статьи совершенно непонятно, какъ составители Продолженія 1906 г. признали стт. 158 и 314 сохранившими силу. Это явная ошибка, не исправленная и въ Прод. 1908 г. Въ томъ же смыслѣ Горенбергъ, Къ вопросу о контрасигнатурѣ и отвѣтственности министровъ, Право, 1907, 2818. Продолженіе 1906 г. дѣлаетъ и другую ошибку, показывая, какъ дѣйствующую, ст. 5 указа 6 іюня 1905 г., о которомъ ниже въ текстѣ. Ее слѣдуетъ равнымъ образомъ считать отмѣненною по силѣ ст. 122 нынѣшнихъ основныхъ законовъ.

совѣта „объ устраненіи отступленій въ порядкѣ изданія законовъ“ (6 іюня 1905 г.), которое навсегда останется однимъ изъ любопытнѣйшихъ актовъ для правовой характеристики самодержавнаго строя съ точки зрѣнія его „теоріи“. Указанный законъ былъ однимъ изъ многочисленныхъ актовъ, вытекшихъ изъ указа 12 декабря 1904 г., открывшаго пережитую Россіей эру политическихъ реформъ. Первый пунктъ этого указа гласилъ: „принять дѣйствительныя мѣры къ охраненію полной силы закона, важнѣйшей въ самодержавномъ государствѣ опоры престола“. Комитетъ министровъ, которому поручено было приведеніе въ исполненіе указа 12 декабря, разсмотрѣлъ первый пунктъ его въ трехъ засѣданіяхъ 21 и 24 декабря 1904 г. и 4 января 1905 г.; въ выс. утв. журналѣ этихъ засѣданій мы читаемъ, между прочимъ, слѣдующее: „Комитетъ не встрѣчаетъ... препятствій согласиться съ мнѣніемъ Д. Т. С. Герарда о желательности... вмѣнить въ обязанность министрамъ въ случаѣ принятія ими какихъ-либо мѣръ въ обстоятельствахъ чрезвычайныхъ, если мѣры сіи должны получить обязательную силу на болѣе или менѣе продолжительное время, безотлагательно представлять объ изданіи временныхъ для сего правилъ или постояннаго закона въ государственный совѣтъ. Точно также комитетъ не можетъ не согласиться съ правильностью замѣчаній Статсъ-Секретарей графа Сольскаго и Фриша о недостаточности принадлежащаго нынѣ правительствующему сенату при обнародованіи закона права надзора за соблюденіемъ постановленныхъ для подобныхъ актовъ формъ, такъ какъ ни въ учрежденіи сената, ни въ основныхъ государственныхъ законахъ не предусматривается прямо обязанности его пріостановить обнародованіе постановленій по предметамъ законодательнаго свойства, не отвѣчающимъ по формѣ требованіямъ закона. Составляя одинъ изъ существеннѣйшихъ способовъ храненія закона, надзоръ правительствующаго сената за необнародованіемъ подобныхъ законодательныхъ постановленій долженъ быть выраженъ въ законѣ съ полной опредѣлительностью“. Поэтому комитетъ министровъ полагалъ „разъяснить дѣйствующія законоположенія въ томъ смыслѣ... что министры, если бы оказалась надобность придать принимаемымъ ими въ обстоятельствахъ чрезвычайныхъ мѣрамъ (Учр. Мин. стт. 158 и 314) обязательную силу на болѣе или менѣе продолжительное время, обязываются безотлагательно пред-

ставлять объ изданіи временныхъ для сего правилъ или постояннаго закона въ установленномъ порядкѣ“ и затѣмъ „проектировать дополненіе Учрежденія Правительствующаго Сената указаніемъ на обязанность Сената пріостанавливать обнародованіе по предметамъ законодательнаго свойства постановленій, не отвѣчающихъ по формѣ требованіямъ закона“ [2]). Во исполненіе этихъ пожеланій и состоялось изданіе названнаго выше акта 6 іюня 1905 г. Вопросу о „чрезвычайныхъ указахъ“ были посвящены п.п. I/5 и I/6 этого закона. Они гласили: „5) Министры о принимаемыхъ ими въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ мѣрахъ на основаніи предоставленныхъ имъ по закону полномочій (Св. Зак. т. I, ч.2. Учр. Мин., ст. ст. 158, 210 и 314) и о причинахъ настоятельности сихъ мѣръ доносятъ Правительствующему Сенату. Равнымъ образомъ Министры доносятъ Сенату и о тѣхъ мѣрахъ, на принятіе коихъ въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ послѣдовало Высочайшее соизволеніе въ порядкѣ верховнаго управленія (Св. Зак. т. I, ч. 2, изд. 1892 г., Учр. Ком. Мин., ст. 26 п. 1).—6) Если принятыя въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ мѣры (ст. 5) заключаютъ въ себѣ постановленія, не предусмотрѣнныя законами и дѣйствіе ихъ оказалось необходимымъ продолжить на срокъ не болѣе шести мѣсяцевъ, то подлежащій Министръ до истеченія сего срока обязанъ войти съ представленіемъ въ законодательномъ порядкѣ объ изданіи на сей предметъ закона, хотя бы и временнаго и ограниченнаго лишь опредѣленной мѣстностью, и одновременно донести о семъ Правительствующему Сенату“ [3]).

---

[2]) Журналы Комитета Министровъ по исполненію указа 12 декабря 1904 г Изданіе Канцеляріи Комитета Минисгровъ, 1905, стр. 22 сл.

[3]) Въ русской юридической литературѣ актъ 6 іюня силою вещей прошелъ почти безслѣдно. Содержаніе его обсуждалось лишь ранѣе самого его изданія по поводу указа 12 декабря и журналовъ комитета министровъ. Ср. Лазаревскій. Соображенія комитета министровъ по вопросу объ охраненіи полной силы закона, Право, 1905, 305 слл. Гессенъ, Единство законодательнаго пути въ сб. На рубежѣ, 1906, 300. Послѣдній высказываетъ мнѣніе, что проектировавшаяся, впослѣдствіи осуществленная актомъ 6 іюня, реформа была „рѣшительнымъ и попятнымъ шагомъ“ по сравненію съ прежнимъ порядкомъ, ибо прежде приказъ министра былъ дѣйствителенъ только въ мѣру своего соотвѣтствія закону. Это совершенно невѣрно. Авторъ упустилъ изъ виду существованіс цитированныхъ выше статей Учрежденія Ми-

Не можетъ быть сомнѣнія, что тотъ порядокъ вещей, который имѣлъ въ виду установить актъ 6 іюня, былъ подражаніемъ западно-европейскимъ Nothverordnungen. Любопытно въ данномъ случаѣ лишь его появленіе въ самодержавномъ строѣ, представляющее по-видимому unicum въ развитіи государственныхъ учрежденій. Особаго практическаго значенія указанное заимствованіе съ Запада въ общей системѣ нашего права имѣть не могло: актъ 6 іюня не устранялъ возможности законодательствованія путемъ именныхъ указовъ, и въ этомъ смыслѣ санкціонированное вновь съ извѣстными оговорками право изданія „чрезвычайныхъ указовъ“ министрами отнюдь не устраняло того смѣшенія законодательствованія и верховнаго управленія, которое, быть можетъ, являлось самою характерною чертою русскаго дореформеннаго публичнаго права.

Введеніе народнаго представительства манифестомъ 6 августа 1905 г., казалось, должно было измѣнить въ самомъ корнѣ всю постановку вопроса о „чрезвычайныхъ указахъ“ въ русскомъ правѣ. На самомъ дѣлѣ этого не случилось. Здѣсь не мѣсто входить въ сколько-нибудь подробную характеристику государственнаго порядка, который имѣло въ виду создать „Учрежденіе“ такъ наз. „Булыгинской“ думы, но нѣкоторыя основныя черты должны быть отмѣчены. Руководящей мыслью закона 6 августа было стремленіе, оставаясь всецѣло въ рамкахъ прежняго государственнаго строя, помѣстить внутри этихъ рамокъ одно дополнительное, по своимъ свойствамъ органически имъ чуждое учрежденіе—избранную населеніемъ думу. Слѣдуетъ быть справедливымъ и признать, что задача представляла большую сложность. Не удивительно поэтому, что совершеннаго рѣшенія ея дано быть не могло, и что въ результатѣ получился рядъ недомолвокъ и неясностей, дающій общее впечатлѣніе незаконченности и недоговоренности. Создавая новый законодательный путь, Учрежденіе 6 Августа не создавало новаго понятія закона. Послѣднее оставалось всецѣло прежнимъ. Разграниченіе закона отъ

нистерствъ. Лазаревскій равнымъ образомъ игнорируетъ существованіе этихъ статей, на которыя старая юридическая литература всегда обращала серьезное вниманіе, но онъ готовъ признавать существованіе для прежняго русскаго права элементовъ „чрезвычайнаго указа“—Nothverordnung, признавая такое значеніе лишь за именными указами. О томъ, что нынѣ ст. 5 не дѣйствуетъ, см. выше прим. 1.

указа продолжало быть совершенно неустойчивымъ. Это происходило потому, съ одной стороны, что въ полной силѣ оставались прежніе основные законы, и что, съ другой стороны, Учрежденіе думы сознательно отказывалось отъ рѣшенія этой коренной, поставленной еще при прежнемъ режимѣ, задачи. Въ весьма интересномъ, въ настоящее время имѣющемъ лишь историческое значеніе документѣ— въ „Соображеніяхъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ о порядкѣ осуществленія Высочайшихъ Его Императорскаго Величества предуказаній, возвѣщенныхъ въ рескриптѣ отъ 18 февраля 1905 года“, мы читаемъ: „Разнообразіе въ порядкѣ восхожденія къ верховной власти предположеній законодательнаго свойства усугубляется нѣкоторою неясностью въ нашемъ законодательствѣ понятій закона и административнаго распоряженія. Разграниченіе этихъ понятій издавна привлекало вниманіе науки русскаго государственнаго права, но всѣ усилія теоретической мысли, направленныя къ истолкованію и сопоставленію понятій закона и административнаго распоряженія, остались почти безплодными, и существовавшее между учеными разногласіе по сему предмету не устранено и въ настоящее время. Такое отсутствіе рѣзкаго отличія между законодательными актами и правительственными распоряженіями приводило нерѣдко къ тому, что вопросы, по существу своему требовавшіе разрѣшенія въ законодательномъ порядкѣ, восходили на высочайшее усмотрѣніе черезъ учрежденія административныя — комитетъ и совѣтъ министровъ и даже по всеподданѣйшимъ докладамъ отдѣльныхъ министровъ“. Совокупность этихъ весьма правильныхъ замѣчаній не приводила однако составителей перваго учрежденія думы къ мысли о необходимости найти выходъ изъ прежняго положенія. Свое рѣшеніе оставить это послѣднее въ полной неприкосновенности приведенный документъ оправдывалъ такъ: „необходимость безотлагательнаго осуществленія высочайшей воли о привлеченіи выборныхъ людей къ совмѣстному съ правительственными учрежденіями обсужденію законодательныхъ предположеній исключаетъ возможность ставить выполненіе ея въ какую-либо зависимость отъ предварительнаго объединенія всей законодательной дѣятельности, сколь бы это объединеніе ни представлялось желательнымъ — ибо подобное преобразованіе является и по существу весьма сложнымъ и, во всякомъ случаѣ, потребовало бы полнаго пересмотра учрежденій всѣхъ высшихъ го-

сударственныхъ установленій и слѣдовательно и отдалило бы созывъ избранныхъ отъ населенія лицъ на весьма неопредѣленное время“ [4]).

Вѣрный этимъ общимъ соображеніямъ актъ 6 августа 1905 года оставлялъ понятія закона и указа безъ всякаго, выражаясь словами только-что приведеннаго документа, „истолкованія и сопоставленія“. Въ этомъ смыслѣ правиленъ былъ сдѣланный юристами, анализировавшими Учрежденіе думы, выводъ, что „заключенія думы спрашиваются не по всѣмъ законопроектамъ, а по тѣмъ, по какимъ пожелаютъ министры“ [5]).

При такой общей постановкѣ вопроса объ указахъ и указной дѣятельности монарха, самостоятельная категорія „чрезвычайныхъ указовъ“ не могла имѣть особаго значенія, и актъ 6 августа ея не зналъ. Въ перерывъ сессій думы (дума должна была засѣдать ежегодно—ст. 4, распущеніе же и перерывъ занятій зависѣли отъ воли монарха—ст. 3 и 4) ничто въ новомъ русскомъ правѣ не мѣшало по-прежнему прибѣгать къ законодательному творчеству въ формѣ указной.

Лишь послѣ манифеста 17 октября 1905 года въ русскомъ государственномъ правѣ создана была та почва, которая могла породить понятіе „чрезвычайнаго указа“ въ его нынѣшнемъ смыслѣ. Манифестъ устанавливалъ „незыблемое правило“, что „никакой законъ не можетъ воспріять силу безъ одобренія государственной думы“. Это постановленіе вводило Россію въ кругъ конституціонныхъ государствъ и заключало зерно всей той серіи конституціонныхъ проблемъ, надъ рѣшеніемъ которыхъ работали въ теченіе мѣсяцевъ, раздѣлявшихъ манифестъ отъ созыва первой думы. Какъ извѣстно, на первую очередь были поставлены вопросы избирательнаго права, и лишь послѣ изданія закона 11 декабря 1905 года занялись согласованіемъ Учрежденій думы и государственнаго совѣта съ манифестомъ 17 октября. Въ самомъ началѣ этихъ работъ

---

[4]) Та же аргументація и въ тѣхъ же словахъ воспроизводилась въ меморіи совѣта министровъ, содержаніе которой сдѣлалось извѣстнымъ почти одновременно съ опубликованіемъ акта 6 августа изъ подпольной публикаціи. Ссылки на этотъ документъ встрѣчаются во многихъ статьяхъ, посвященныхъ тогдашней литературой такъ наз. Булыгинской думѣ.

[5]) Лазаревскій, Государственная дума и ея участіе въ дѣлахъ законодательства, Право, 1905. 2672.

вопросъ о распущеніи будущихъ нашихъ нижнихъ палатъ занималъ вниманіе составителей новыхъ Учрежденій, а съ тѣмъ вмѣстѣ и вопросъ о правовомъ режимѣ, который слѣдовало создать на эпохи перерывовъ въ дѣятельности думы. Такъ какъ намѣреніе издать новые основные законы созрѣло сравнительно поздно— уже послѣ изданія законовъ 20 февраля 1906 г., — а вопросъ о правовомъ режимѣ во время перерывовъ въ дѣятельности парламента признавалось необходимымъ урегулировать, не откладывая, то рѣшено было пріурочить соотвѣтствующія постановленія къ тому манифесту, при которомъ опубликовано было новое Учрежденіе думы, впервые создававшее въ Россіи нормально организованный парламентъ. Высочайшій манифестъ „объ измѣненіи Учрежденія Государственнаго Совѣта и пересмотрѣ Учрежденія Государственной Думы“ 20 февраля 1906 года явился поэтому нѣкоторымъ краткимъ очеркомъ основныхъ прерогативъ монарха. Въ этомъ манифестѣ указывалось, во-первыхъ, что „сохранялось незыблемымъ коренное положеніе основныхъ государственныхъ законовъ, на основаніи коего никакой законъ не можетъ имѣть своего совершенія безъ утвержденія“ монарха, и что, во-вторыхъ, монархъ сохраняетъ право, во время прекращенія занятій государственной думы, издавать временнаго характера законы въ указномъ порядкѣ; такимъ образомъ ст. 87 впервые появлялась здѣсь въ русскомъ конституціонномъ правѣ. Текстъ введенной въ манифестъ оговорки относительно чрезвычайныхъ указовъ, являясь точнымъ прототипомъ правила нынѣшней статьи 87, гласилъ такъ: „Но во время прекращенія занятій Государственной Думы, если чрезвычайныя обстоятельства вызовутъ необходимость въ такой мѣрѣ, которая требуетъ обсужденія въ порядкѣ законодательномъ, Совѣтъ Министровъ представляетъ о ней Намъ непосредственно. Мѣра эта не можетъ, однако, вносить измѣненій ни въ Основные Государственные Законы, ни въ Учрежденія Государственнаго Совѣта или Государственной Думы, ни въ постановленія о выборахъ въ Совѣтъ или Думу. Дѣйствіе такой мѣры прекращается, если подлежащимъ Министромъ или Главноуправляющимъ отдѣльною частью не будетъ внесенъ въ Государственную Думу въ теченіе первыхъ двухъ мѣсяцевъ, послѣ возобновленія занятій Думы, соотвѣтствующій принятой мѣрѣ законопроектъ или его не примутъ Государственная Дума или Государственный Совѣтъ“.

Дальнѣйшая судьба этого постановленія не представляется сложной. Она безъ всякихъ измѣненій перешла въ основные законы 23 апрѣля 1906 года. Довольно запутанный и до сихъ поръ мало извѣстный процессъ возникновенія этихъ послѣднихъ не коснулся приведеннаго текста манифеста 20 февраля: во всѣхъ послѣдовательно смѣнявшихся проектахъ основныхъ законовъ, изученіе которыхъ вообще имѣетъ большой интересъ для изслѣдователя дѣйствующаго русскаго конституціоннаго права, мы всюду находимъ совершенно тождественную редакцію правила о чрезвычайныхъ указахъ. Лишь въ одномъ изъ зачаточныхъ проектовъ, составленныхъ въ Государственной Канцеляріи еще до манифеста 20 февраля, мы находимъ слѣдующій варіантъ нынѣшней ст. 87 (отмѣчаемъ курсивомъ различія, существующія между нимъ и нынѣшнимъ текстомъ):

„Когда, гласитъ ст. 57 этого проекта, *въ перерывъ сессіи государственнаго совѣта* и государственной думы, чрезвычайныя обстоятельства вызовутъ необходимость въ такой мѣрѣ, которая требуетъ обсужденія въ законодательномъ порядкѣ, совѣтъ министровъ представляетъ о ней непосредственно Государю Императору. Мѣра эта не можетъ вносить измѣненій ни въ основные законы, ни въ учрежденія государственнаго совѣта либо государственной думы, ни въ постановленія о выборахъ въ совѣтъ либо думу. Дѣйствіе такой мѣры прекращается, если въ теченіе двухъ мѣсяцевъ послѣ возобновленія сессіи *государственнаго совѣта* и государственной думы соотвѣтствующій принятой мѣрѣ законопроектъ не будетъ внесенъ *совѣтомъ* министровъ въ думу и если, *затѣмъ*, совѣтъ или дума его не примутъ“. Отличіе этой редакціи—оставляя въ сторонѣ редакціонныя—сводится къ тому, что условіемъ права изданія „чрезвычайныхъ указовъ“ здѣсь признается перерывъ сессіи совѣта и думы, тогда какъ въ нынѣшней статьѣ таковымъ признается прекращеніе занятій думы. Это отличіе находитъ себѣ объясненіе въ томъ, что, какъ извѣстно, въ комиссіи графа *Сольскаго*, вырабатывавшей законы 20 февраля, шелъ споръ относительно допустимости перерыва сессіи думы безъ одновременнаго перерыва сессіи совѣта, и приведенная редакція примыкала къ проекту меньшинства комиссіи, гласившему — „государственный совѣтъ и государственная дума ежегодно созы-

ваются одновременно указами Нашими". Какъ извѣстно, въ законодательство вошло не это мнѣніе меньшинства, а мнѣніе большинства, допускавшее сессію совѣта безъ сессіи думы; при согласованіи съ такимъ правиломъ, слѣдующій по времени проектъ основныхъ законовъ измѣнилъ и текстъ статьи о чрезвычайныхъ указахъ [6]).

Какъ бы то ни было, основные законы, воспроизводя манифестъ 20 февраля, статьей 45-й ввели въ русское право обновленный сравнительно съ старымъ законодательствомъ институтъ указовъ, равной закону авторитетности и временно служащихъ ему суррогатомъ. При изданіи въ кодификаціонномъ порядкѣ Первой Части Перваго Тома, статья 45 превратилась въ статью 87, анализу которой и посвящены нижеслѣдующія разсужденія.

II.

Намъ приходилось уже отмѣчать въ другомъ мѣстѣ, что русскіе основные законы 1906 года представляютъ далеко не самостоятельное законодательное произведеніе и въ значительной своей части являются заимствованіемъ изъ конституціонныхъ актовъ иностранныхъ государствъ, и преимущественно тѣхъ изъ нихъ, которыя обезпечиваютъ самостоятельное положеніе за исполнительною властью [7]). Статья 87, создающая право чрезвычайной указной дѣятельности монарха въ перерывы занятій думы, равнымъ образомъ представляется спискомъ съ западнаго образца. Она заимствована, какъ много разъ уже отмѣчалось въ литературѣ, изъ австрійскаго права. Можетъ быть, ни въ одной изъ статей основныхъ законовъ источникъ настолько не ясенъ, какъ въ данномъ случаѣ. Въ Сводѣ Законовъ можно было бы въ ссылкѣ, подъ статьей, на актъ 23 апрѣля 1906 года, рядомъ написать съ полнымъ правомъ:—„Австрійскій основной законъ объ имперскомъ представительствѣ 1867 г., § 14".

---

[6]) Объ указанномъ разногласіи въ комиссіи графа Сольскаго и о значеніи окончательно восторжествовавшаго мнѣнія см. Гессенъ, Русская конституція въ сборн. На рубежѣ, стр. 239.

[7]) Нольде, Законодательная санкція международныхъ договоровъ въ Россіи, Право, 1906, 3561.

Этотъ знаменитый „§ 14“, игравшій такую большую роль въ конституціонной исторіи Австріи за послѣдніе годы, являясь несомнѣнно ближайшимъ источникомъ разбираемой статьи нашихъ основныхъ законовъ, въ свою очередь, однако, отнюдь не былъ первымъ въ исторіи западнаго конституціоннаго права образцомъ постановленій относительно права монарха издавать указы въ чрезвычайныхъ случаяхъ. Исторія этого правила въ западномъ конституціонномъ правѣ довольно длинна, и значеніе австрійскаго прецедента для нашего дѣйствующаго права не было обусловлено его оригинальною исключительностью, а заключалось въ томъ, что, во-первыхъ, въ австрійскомъ правѣ, благодаря сложному процессу возникновенія „§ 14“, сказанный принципъ получилъ наиболѣе совершенное—технически—выраженіе, и что, во-вторыхъ, благодаря событіямъ послѣдняго времени, онъ былъ болѣе памятнымъ, сравнительно съ однородными постановленіями другихъ законодательствъ.

Въ исторіи западно-европейскаго конституціонализма въ первый разъ право чрезвычайной указной дѣятельности монарха установлено было, повидимому, въ той странѣ, которая вообще производила наибольшее количество конституціонныхъ опытовъ—во Франціи. Это—въ свое время отнюдь не менѣе знаменитая, нежели Австрійскій § 14, статья 14-я хартіи 1814 года, погубившая старшую линію Бурбоновъ. Статья эта говорила слѣдующее: „Король есть верховный глава государства, онъ... издаетъ регламенты и ордоннансы, необходимые для исполненія законовъ и безопасности государства“ [8]).

---

[8]) Откуда произошла ст. 14 хартіи? Спеціальная работа, посвященная вопросу, Hatschek, Der Ursprung der Nothverordnung, Wien, 1899, 10 ss. даетъ слѣдующее объясненіе. Категорія чрезвычайныхъ указовъ заимствована изъ англійской политической доктрины, которая, въ свою очередь, являлась--на дѣлѣ невѣрной—передачей содержанія нормъ англійскаго государственнаго права. Въ особенности отвѣтственнымъ въ дѣлѣ установленія этой категоріи признается Блакстонъ, у котораго она, будто бы, и была заимствована авторами хартіи 1814 года. Намъ представляется это утвержденіе ни на чемъ не основаннымъ. Вотъ указанныя Hatschek'омъ слова Блакстона: „And yet sometimes, when the state is in real danger even this (нарушеніе свободы личности) may be a necessary measure. But the happiness of our constitution is that it is not left to the executive power to determine, when the danger of the state is so great, as to render this mea-

Представляется, можетъ быть, спорнымъ, имѣлось ли прямо въ виду составителями хартіи установить такимъ постановленіемъ тотъ институтъ, который мы именуемъ чрезвычайными указами [9]). Но

sure expedient: for it is the parliament only, or legislative power, that, whenever it fees proper, can authorize the crown, by suspending the habeas corpus act for a short and limited time, to imprison suspected persons without giving any reason for so doing". Blackstone, Commentaries, 10—th ed., 1787, I, 136. Какимъ образомъ отсюда можно вывести то, что утверждаетъ Hatschek, мы положительно затрудняемся понять. Поэтому въ данной связи теряютъ значительную долю интереса и дальнѣйшія разсужденія автора объ истинномъ содержаніи англійскаго права, повторенныя имъ недавно и въ Englisches Staatsrecht, I, § 113. То обстоятельство, что англійскому праву извѣстны Nothverordnungen, было впрочемъ совершенно установленнымъ и безъ тѣхъ длинныхъ разсужденій, которыя приводитъ Hatschek. Достаточно взглянуть въ Anson, Law and Custom of the Constitution, 3-е ed.. I, 1897, 305 ff., чтобы убѣдиться въ этомъ. Неправильность толкованія Блакстона, даннаго Hatschek'омъ, указалъ Friedmann, Geschichte und Structur der Notstandsverordnungen, Stuttgart, 1903, 31 ff.; къ нему присоединяется Spiegel, Zur Lehre vom Ursprunge der Notverordnung, Grünhut's Zeitschrift, XXXIV (1907), 504 ff.

[9]) Hatschek, 19, первый занявшійся исторіей ст. 14, разумѣлъ, что составители ея именно имѣли въ виду создать чрезвычайныя указныя полномочія. Friedmann, 42 f. справедливо указалъ на то, что историческія данныя не позволяютъ сдѣлать такого вывода. Наконецъ, Spiegel, Zur Lehre, 510 ff. пользуется выводомъ Friedmann'а, чтобы доказать, что статья 14 вовсе не имѣла въ виду чрезвычайныхъ указовъ, которые, будто бы, германскаго происхожденія. Мы будемъ еще имѣть случай вернуться къ этому взгляду, пока же отмѣтимъ, что, если въ намѣренія составителей и не входило то, что имъ приписываетъ Hatschek, все же текстъ ст. 14, независимо отъ намѣреній авторовъ, могъ создать именно особую категорію чрезвычайныхъ указовъ. То обстоятельство, что, какъ доказываютъ цитаты слѣдующаго примѣчанія, статья 14 уже въ 1818 г. интерпретировалась въ смыслѣ предоставленія монарху особыхъ указныхъ полномочій, лучше всего свидѣтельствуетъ объ этомъ. Поэтому и выводъ Spiegel'я является далеко не обоснованнымъ, тѣмъ болѣе, что онъ не взялъ на себя труда изучить литературу хартіи.—О происхожденіи ст. 14, на основаніи имѣющихся историческихъ данныхъ, Duvergier de Hauranne, Histoire du Gouvernement parlementaire en France, II, 1859, 165 s. утверждаетъ, что „une idée quelconque de dictature" была далека отъ намѣреній составителей; онъ прибавляетъ, что статья устанавливала лишь „le droit pour le roi de faire des ordonnances" и что безъ нея „le roi n'aurait pu ni faire un réglement pour l'exécution des lois, ni, en cas de danger public, veiller à la sûreté de l'Etat en appelant un contingent sous le drapeau, en formant un

несомнѣнно, что онъ истолкованъ былъ и доктриной, и практикой именно въ этомъ смыслѣ. Французскіе юристы, комментируя хартію въ концѣ десятыхъ и началѣ двадцатыхъ годовъ, указываютъ, что статья 14 устанавливаетъ диктаторскія полномочія въ пользу монарха, полномочія, позволяющія ему принимать мѣры экстра-легальныя, самостоятельно устанавливать налоги, и т. д.[10]). Съ другой стороны, практика равнымъ образомъ истолковываетъ статью 14 въ смыслѣ принадлежности монарху именно „чрезвычайной указной власти". Когда, послѣ назначенія министерства Полиньяка, палата депутатовъ большинствомъ 221 голоса вотировала отвѣтъ на тронную рѣчь Карла X, требовавшій смѣны этого министерства, и когда, вслѣдъ за распущеніемъ палаты, новые выборы дали значительное большинство въ пользу партіи „адреса 221", Карлъ X рѣшился воспользоваться заключительною частью статьи 14-й, на которую ультра-роялисты давно уже возлагали большія надежды, и на основаніи ея издалъ свои знаменитые ордоннансы.

Ихъ было, какъ извѣстно, четыре: первый пріостанавливалъ

---

camp, en organisant une police". Эта характеристика мало опредѣленна, но, конечно, не можетъ подкрѣплять доводовъ Spiegel'я о томъ, что ст. 14 не имѣетъ въ виду чрезвычайныхъ указовъ. На ряду съ теоріями англійскаго и французскаго происхожденія чрезвычайныхъ указовъ, въ послѣднее время возвращаются къ мысли, высказанной еще Бишофомъ въ 1860 г., о германскомъ ихъ происхожденіи. Spiegel, Zur Lehre, 497 ff. ссылается на право взиманія налоговъ въ чрезвычайныхъ случаяхъ, принадлежавшее отдѣльнымъ германскимъ государямъ, и на постановленія конституцій Веймаръ-Ейзенахъ и Нассау, предшествующихъ хартіи Людовика XVIII. Это воззрѣніе опровергнулъ Menzel, Zur Lehre von der Notverordnung, въ Staatsrechtliche Abhandlungen, Festgabe für Paul Laband, I, 1908, 371 ff. Menzel, 372 весьма убѣдительно показалъ, что современный чрезвычайный указъ близко напоминаетъ lex provisoria, dispositio interimistica, издававшіяся императорами въ старой германской имперіи безъ согласія рейхстага. Однако Menzel не доказалъ, чтобы между этимъ институтомъ старой имперіи и чрезвычайными указами конституцій XIX в. можно было бы на самомъ дѣлѣ установить историческую преемственность; ссылка на роль Клюбера, 381 f., для этого, конечно, не достаточна.

[10]) Cormenin, Du Conseil d'Etat, 1818, 60; Isambert, Du pouvoir règlementaire, Essai sur les limites qui séparent les pouvoirs législatif et exécutif, 1821, § 4; пользуюсь цитатами Cahen, La loi et le règlement, 1903, 327 и сл., такъ какъ не былъ въ состояніи найти въ Петербургѣ указанныхъ сочиненій.

свободу печати, второй распускалъ только-что избранную, еще не собравшуюся палату депутатовъ, третій измѣнялъ избирательный законъ и четвертый назначалъ срокъ выборовъ и собранія новой палаты депутатовъ (25 іюля 1830 г.). Ордоннансы, при распубликованіи, сопровождались докладомъ совѣта министровъ королю, докладомъ, который давалъ оправданіе мѣропріятій 25 іюля—политическое и юридическое. Вотъ правовая теорія чрезвычайныхъ указовъ въ этомъ докладѣ: „Право и обязанность охранять государственный строй есть неотъемлемый аттрибутъ суверенитета. Ни одно правительство на землѣ не осталось бы непоколебимымъ, если бы оно не имѣло права заботиться о своей безопасности. Это право предшествуетъ законамъ, потому что оно установлено природой вещей. Таковы, Государь, положенія, за которыми стоитъ санкція времени и признаніе всѣхъ публицистовъ Европы. Но эти положенія имѣютъ, кромѣ того, еще болѣе положительную санкцію въ самой хартіи. Статья 14 облекаетъ Ваше Величество правомъ достаточнымъ для того, чтобы, конечно, не измѣнять наши учрежденія, а ихъ укрѣплять и дѣлать болѣе устойчивыми. Насущная необходимость не позволяетъ долѣе откладывать примѣненія этого права“ [11]). Несмотря на эту аргументацію, французское общественное мнѣніе не пожелало признать правильность теоріи доклада министерства Полиньяка. Нарушеніе конституціи на основаніи одной изъ ея статей казалось ему совершенно недопустимымъ. Государственный переворотъ, которому равнялась теорія доклада и который былъ задуманъ Карломъ X, не удался: онъ вызвалъ лишь болѣе крупный государственный переворотъ, низведшій навсегда съ французскаго престола старшую линію Бурбоновъ.

Іюльская революція противопоставила теоріи чрезвычайной указ-

[11]) Rapport au Roi du 25 Juillet 1830. Archives parlementaires, 2-e série, t. 61, Paris, 1886, 636.—Гизо пишетъ въ своихъ мемуарахъ: „За нѣсколько дней до іюльскихъ ордоннансовъ русскій посолъ графъ Поццо ди Борго имѣлъ аудіенцію у короля. Онъ засталъ его сидящимъ около письменнаго стола съ взоромъ, устремленнымъ на хартію, открытую на ст. 14-ой. Карлъ X читалъ и перечитывалъ эту статью, съ честной заботою найти въ ней тотъ смыслъ и значеніе, которые ему нужно было найти. Въ этихъ случаяхъ обыкновенно находятъ то, что ищутъ, и разговоръ короля, хотя отвлеченный и нетвердый, оставилъ у посла мало сомнѣній относительно того, что готовилось“. Guizot, Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps, I, 1858, 374.

ной дѣятельности монарха другую теорію, которая отрицала вообще возможность, въ какихъ бы то ни было условіяхъ, нарушать указами конституціонные и обыкновенные законы. Хартія 1830 года замѣнила статью 14 слѣдующимъ положеніемъ: „Король издаетъ регламенты и ордоннансы, необходимые для исполненія законовъ, причемъ онъ не можетъ пріостанавливать ими дѣйствіе законовъ, ни освобождать отъ исполненія послѣднихъ“ (ст. 13) [12]).

Хартія 1814 года прочнымъ образомъ утвердила въ западномъ конституціонномъ правѣ мысль объ указной власти монарха въ чрезвычайныхъ случаяхъ. Если мы возьмемъ конституціонные акты, возникшіе въ періодъ 1815—1830 г.г., то мы увидимъ, что въ нихъ встрѣчается постоянное указаніе на это право. При этомъ нѣкоторые изъ этихъ актовъ прямо заимствуютъ постановленіе ст. 14 хартіи, другіе нѣсколько видоизмѣняютъ и совершенствуютъ его.

Вотъ образцы прямого заимствованія. Вюртембергская конституція 1819 года постановляетъ въ § 89: „Король имѣетъ право, безъ содѣйствія сословій, дѣлать распоряженія и постановленія, необходимыя для исполненія и приведенія въ дѣйствіе законовъ и въ чрезвычайныхъ случаяхъ принимать нужныя мѣры для безопасности государства“; Гессенская 1820 г.—„Великій Герцогъ имѣетъ право, безъ содѣйствія сословій, дѣлать распоряженія и постановленія, необходимыя для исполненія законовъ, а равно вытекающія изъ его правъ надзора и управленія, а въ чрезвычайныхъ случаяхъ принимать нужныя мѣры для безопасности государства“ [13]).

---

[12]) См. Duguit et Monnier, Les constitutions de la France, Paris, 1898, 214.—Мы читаемъ въ протестѣ журналистовъ противъ ордоннансовъ Карла X (27 іюля 1830 г.): Les matières que règlent les ordonnances publiées aujourd'hui sont de celles sur lesquelles l'autorité royale ne peut, d'après la charte, prononcer toute seule. La Charte (art. 8) dit que les Français, en matière de presse, seront tenus de se conformer aux lois; elle ne dit pas aux ordonnances. La Charte (art. 35) dit que l'organisation des collèges électoraux sera réglée par les lois; elle ne dit pas par les ordonnances. La Couronne avait elle même, jusqu'ici, reconnu ces articles; elle n'avait point songé à s'armer contre eux soit d'un prétendu pouvoir coustituant, soit du pouvoir faussement attribué à l'article 14. Archives parlementaires, t. 61, 641.

[13]) Spiegel, Zur Lehre, 512, обращая вниманіе на слова двухъ приведенныхъ статей „въ чрезвычайныхъ случаяхъ“, утверждаетъ, что введеніе ихъ въ текстъ представляетъ принципіальное новшество сравнительно съ хартіей

Но, на ряду съ такими постановленіями, въ нѣкоторыхъ конституціяхъ, еще ранѣе того рѣшительнаго испытанія, коему подверглась ст. 14 хартіи 1814 г. въ іюлѣ 1830 г., право чрезвычайной указной дѣятельности монарха было кодифицировано въ иной, несравненно ближе отвѣчающей конституціоннымъ принципамъ формѣ. Наибольшее значеніе имѣетъ въ указанномъ отношеніи Баденская конституція 1818 года, §§ 66 и 67 которой послужили, повидимому, поворотнымъ пунктомъ въ исторіи чрезвычайныхъ указовъ и прототипомъ той формулировки этого государственно-правового института, которую можно назвать конституціонною. Баденская конституція § 66: „Великій Герцогъ утверждаетъ и обнародываетъ законы и издаетъ необходимые для ихъ исполненія и приведенія въ дѣйствіе распоряженія, регламенты и общіе указы, вытекающіе изъ его правъ управленія и необходимые для охраны государственной безопасности. Онъ можетъ своею властью принимать мѣры, которыя по своему значенію относятся къ компетенціи сословнаго собранія, если онѣ крайне необходимы въ видахъ государственной пользы и если запоздалое принятіе ихъ можетъ повредить достиженію тѣхъ цѣлей, въ интересахъ которыхъ онѣ предпринимаются“. § 67 „Палатамъ принадлежитъ право представленій и жалобъ. По мотивированной жалобѣ палатъ указы, нарушающіе ихъ законодательныя права, должны быть немедленно отмѣнены“...

Мы видѣли выше, что въ текстѣ ст. 14 первой французской хартіи отношеніе законовъ къ указамъ, принимаемымъ въ чрезвычайныхъ случаяхъ, остается совершенно неяснымъ. Въ истолкованіи правительства Полиньяка указъ, ссылающійся на безопасность государства, обладалъ безпредѣльной авторитетностью, а изданіе таковаго входило въ сферу свободной отъ какого бы то ни было

1814 г., новшество, которое и вводитъ въ конституціонное право институтъ чрезвычайныхъ указовъ въ собственномъ смыслѣ. Комбинируя это утвержденіе съ уже извѣстною намъ попыткою указать, что ст. 14 Хартіи 1814 г. не имѣла въ виду „чрезвычайныхъ указовъ“, Spiegel отрицаетъ въ статьяхъ Вюртембергской и Гессенской конституцій характеръ заимствованія съ французскаго. Намъ думается, что слова ст. 14 хартіи 1814 г. „ordonnances nécessaires... pour la sûreté de l'Etat“ логически включаютъ идею, выраженную словами „въ чрезвычайныхъ случаяхъ“; разница редакціи едва ли даетъ возможность отрицать зависимость Вюртембергскаго и Гессенскаго текстовъ отъ ст. 14 хартіи.

парламентскаго контроля дѣятельности монарха. Значеніе Баденской конституціи опредѣляется тѣмъ, что здѣсь впервые зарождается сомнѣніе относительно возможности согласованія такого безконтрольнаго права съ началами представительнаго строя. Еще не вполнѣ опредѣленно, но все же создается въ пользу палатъ права контроля надъ указною дѣятельностью монарха въ чрезвычайныхъ случаяхъ— палаты имѣютъ право потребовать отмѣны такихъ указовъ. Затѣмъ несомнѣнно по общему смыслу двухъ приведенныхъ статей обращеніе къ указамъ чрезвычайнаго характера практически ставится въ зависимость отъ одного весьма важнаго условія, даже намека на которое не было въ конституціи Людовика XVIII—имѣетъ смыслъ изданіе такихъ указовъ, очевидно, лишь во время перерыва сессіи палатъ, такъ какъ иначе немедленно вступаетъ въ силу право возраженій со стороны народнаго представительства и свобода указной дѣятельности дѣлается эфемерной.

Намеки и косвенныя указанія, заключавшіеся въ Баденской конституціи, дали толчокъ тому, что конституціонная доктрина, еще ранѣе іюльской революціи, усвоила себѣ существенно отличавшееся отъ Полиньяковскаго пониманіе чрезвычайныхъ указовъ. Мы читаемъ въ характернѣйшемъ Общемъ Государственномъ Ученіи Роттека слѣдующее описаніе этого института: „Къ числу правъ конституціоннаго монарха относится право собственною властью издавать временные законы, которые однако никогда не должны противорѣчить конституціи... Временные законы должны быть по своему содержанію и мотивамъ поддающимися оправданію передъ будущимъ ландтагомъ. Далѣе они теряютъ силу, если не внесены въ ближайшее собраніе сословій и ими не одобрены“ [14]).

---

[14]) Carl v. Rotteck, Lehrbuch der allgemeinen Staatslehre, Stuttgart, 1830, 234 f. — Очень характерно, что даже извѣстное намъ Вюртембергское постановленіе начинаютъ истолковывать въ смыслѣ той же конституціонной теоріи, несмотря на то, что текстъ его не даетъ ни малѣйшей къ тому почвы. Robert v. Mohl, Das Staatsrecht Königreiches Württemberg, 2-e Aufl., I, 1840, 199 f. говоритъ: „Der König hat nämlich das Recht, wenn die Stände nicht versammelt sind, in dringenden Fällen zur Sicherheit des Staates einseitig das Nöthige vorzukehren, auch wenn die Maassregel eigentlich in das Gebiet der Gesetzgebung gehörte... Ebenso unbestreitbar hat die Stände-Versammlung das Recht in einem solchen Falle zu untersuchen: a) ob wirklich die Sicherheit des Staates bedroht war; b) ob die Umstände in der That so dringend waren, dass

Нарожденіе такой конституціонной теоріи и, въ особенности повидимому, печальный опытъ примѣненія указовъ по ст. 14 хартіи 1814 года, произведенный Карломъ X, привели къ тому, что, послѣ 1830 года, конституціонные акты въ тѣхъ случаяхъ, когда они сохраняютъ понятіе чрезвычайныхъ указовъ, обставляютъ ихъ примѣненіе рядомъ оговорокъ, имѣющихъ цѣлью охрану конституціонализма. Саксонская хартія 1831 года окончательно открываетъ въ Германіи серію такихъ современнаго типа постановленій. Вотъ ея § 88: „Король издаетъ... и такія, по своей природѣ требующія согласія сословныхъ чиновъ, но настоятельно вызываемыя государственнымъ благомъ распоряженія, которыхъ преходящая задача при запозданіи была бы не достигнута, за исключеніемъ какихъ бы то ни было измѣненій конституціи и избирательнаго закона. — За то, что государственное благо не допускало промедленія, отвѣтственны всѣ министры. Они должны поэтому всѣ вмѣстѣ контрасигнировать указы, а эти послѣдніе должны быть при ближайшемъ собраніи сословныхъ чиновъ предложены послѣднему для принятія".

Въ цѣломъ рядѣ позднѣйшихъ по времени возникновенія германскихъ конституцій содержится аналогичная приведенной статья. Нѣтъ надобности дѣлать дальнѣйшихъ выписокъ изъ этихъ актовъ. Отмѣтимъ только, что прусская конституція 1850 года редактируетъ ее слѣдующимъ образомъ: Ст. 63. „Только въ томъ случаѣ, если этого настоятельно требуетъ сохраненіе общественной безопасности или устраненіе чрезвычайнаго бѣдствія, подъ отвѣтственностью всего государственнаго министерства, если палаты не въ сборѣ, могутъ быть изданы не противорѣчащія конституціи рас-

---

die nächste Zusammenkunft der Volksvertreter nicht abgewartet werden konnte.— Любопытно, что новѣйшій изслѣдователь Вюртембергскаго права, Gaupp, Staatsrecht des Königreiches Württemberg, 2-e Aufl., 1895, возвращается къ истинному смыслу § 89: Die einzige Voraussetzung dieser sog. Nothverordnung ist, dass nach dem pflichtmässigen Ermessen der Staatsregierung die Sicherheit des Staates die angeordnete Verfügung und die sofortige Erlassung derselben fordert... Eine solche Massregel kann auch verfügt werden, solange die Stände versammelt sind...-v. Sarwey, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, II, 1883, 19 ff., менѣе категориченъ; онъ признаетъ за указами въ порядкѣ § 89 три необходимыхъ свойства: они должны быть контрасигнированы министромъ, имѣютъ временный характеръ и подлежатъ „провѣркѣ" со стороны парламента (das Prüfungsrecht der Stände).

поряженія, обладающія силой закона. Такія распоряженія должны быть однако представлены въ ближайшую сессію на утвержденіе палатъ“ [15]).

Къ германскому праву примыкаетъ и процессъ происхожденія австрійскаго § 14. Процессъ этотъ довольно сложенъ, и изученіе его дастъ богатый матеріалъ для сужденія о чрезвычайныхъ указахъ вообще. Нигдѣ на Западѣ Европы мы не встрѣчаемъ столькихъ варіантовъ въ построеніи института и столь сознательной и детальной его разработки, нигдѣ на практикѣ институтъ не игралъ такой огромной роли въ государственной жизни, какъ въ Австріи. Все это заставляетъ насъ остановиться съ нѣкоторою подробностью на исторіи § 14 [16]).

---

[15]) Заслуживаетъ вниманія Ганноверская конституція 1848 г. § 72. Ausserordentliche, ihrer Natur nach der ständischen Zustimmung bedürfende, aber durch das Staatswohl, die Sicherheit des Landes oder die Erhaltung der ernstlich bedrohten Ordnung dringend gebotene gesetzliche Verfügungen, deren Zweck durch Verzögerung vereitelt werden würde, gehen von Könige allein aus; dieselben dürfen jedoch eine Abänderung der Verfassung nicht enthalten und müssen ausser Kraft gesetzt werden, sobald die Gefahr beseitigt ist, welche das Gesetz veranlasst hat. — Bei Verkündigung derselben ist der Grund ihrer Ausnahme von der ständischen Mitwirkung zu erwähnen.—Sie sind den Allgemeinen Ständen bei ihrer nächsten Zusammenkunft Wahrnehmung ihrer verfassungsmässigen Rechte vorzulegen und falls die Zustimmung nicht erfolgt, wieder aufzuheben.—Ср. Люксембургъ, 1848, § 36; Саксенъ Веймаръ, 1850, § 61; Ангальтъ Бернбургъ, 1850, § 83; Кургессенъ, 1852, § 75: Auch kann, wenn die Landstände nicht versammelt sind, zu solchen ausnahmsweise erforderlichen Massregeln, welche bei ausserordentlichen Begebenheiten, wofür die vorhandenen Gesetze unzulänglich sind, von dem Staatsministerium auf den Antrag der betreffenden Ministerialvorstände für wesentlich und unaufschieblich zur Sicherheit des Staates oder zur Erhaltung der ernstlich bedrohten öffentlichen Ordnung, erklärt werden sollten, ungesäumt geschritten werden. — Bei der nächsten Versammlung der landständischen Kammern, welche längstens binnen Jahresfrist eintreten soll, sind diese provisorischen Anordnungen vorzulegen; Саксенъ Кобургъ и Гота, 1852, § 130; Ольденбургъ, 1852, §§ 137, 173 и 193; Рейссъ, 1852, §§ 66 и 67; Вальдекъ, 1852, § 7; Шварцбургъ—Рудольштадтъ, 1854, § 25. Zachariae, Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart, Göttingen, 1855; Erste Fortsetzung 1858; Zweite Fortsetzung, 1862.

[16]) § 14 имѣетъ огромную литературу. Отмѣтимъ пока обстоятельнѣйшую историческую работу: Neisser, Zur Geschichte des § 14 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung vom 21 December 1867, Wien, 1898. Книга эта имѣ-

Впервые вопросъ о правѣ изданія монархомъ указовъ чрезвычайнаго характера ставится въ Австріи такъ называемымъ Кремзирскимъ парламентомъ. Какъ извѣстно, этотъ первый созванный послѣ революціоннаго движенія рейхстагъ выработалъ проектъ конституціи, не дошедшій впрочемъ даже до періода перваго чтенія и замѣненный октроированной конституціей 1849 года. Во время преній въ конституціонномъ комитетѣ Кремзирскаго парламента, при обсужденіи вопроса о правахъ указной дѣятельности монарха, одинъ изъ депутатовъ (Gobbi) предложилъ слѣдующій §: „Всѣ распоряженія, которыя императоръ въ виду спѣшности дѣлаетъ безъ согласія рейхстага или ландтага, дѣйствуютъ лишь временно впредь до созыва рейхстага или ландтага, которымъ они должны быть безъ замедленія представлены какъ законопроекты“. Этотъ проектъ не вызвалъ преній по существу и въ концѣ концовъ былъ элиминированъ, такъ какъ рѣшено было весь вопросъ объ указныхъ правахъ монарха оставить внѣ конституціи и предоставить его рѣшеніе особому закону. Когда на очередь стали пренія о бюджетѣ, то снова возбужденъ былъ вопросъ о чрезвычайныхъ указахъ; предложенный проектъ особаго § конституціи, гласившаго—„для превышенія бюджета необходимо послѣдующее принятіе рейхстага“ былъ принятъ, и это постановленіе представляетъ единственный пунктъ Кремзирскаго проекта конституціи, въ которомъ санкціонируется право чрезвычайной указной дѣятельности исполнительной власти.

Уже упомянуто, что Кремзирскій проектъ не получилъ осуществленія. Октроированная конституція 1849 года не обошла молчаніемъ возбужденнаго въ преніяхъ конституціоннаго комитета 1848—1849 г.г. вопроса. Она рѣшила его однако не въ томъ смыслѣ, въ какомъ его разрѣшалъ проектъ депутата Гобби, а гораздо менѣе согласнымъ съ конституціонными началами положеніемъ: обязанность правительства вносить соотвѣтствующіе законопроекты, какъ необходимая санкція дѣйствительности временныхъ указовъ послѣ созыва парламента, исчезала въ актѣ 1849 года. § 87 конституціи гласилъ такъ: „Когда рейхстагъ или ландтагъ не собраны и чрезвычайныя, въ законахъ не предусмотрѣнныя мѣропріятія не-

етъ исчерпывающее значеніе, и изложеніе автора положено нами въ основаніе нашихъ указаній въ текстѣ. Тексты у Bernatzik, Die österreichischen Verfassungsgesetze, 1906.

обходимы для имперіи или коронной земли, съ опасностью при промедленіи, императоръ имѣетъ право издавать необходимыя распоряженія, подъ отвѣтственностью министерства, съ временною силою закона, но съ обязательствомъ представить объ основаніяхъ и послѣдствіяхъ того рейхстагу или въ надлежащихъ случаяхъ ландтагу“. Таковъ австрійскій § 87, впервые вошедшій въ 1849 г. въ конституціонный оборотъ этой страны. Практическаго примѣненія онъ впрочемъ не получилъ, ибо конституція 4 марта 1849 года была отмѣнена, безъ замѣны новымъ конституціоннымъ актомъ, 31 декабря того же года.

Вновь узелъ конституціонной жизни Австріи завязывается въ 1859 году. Здѣсь не мѣсто слѣдить за постепеннымъ переходомъ страны отъ совѣщательнаго представительства къ представительству конституціонному и отъ „усиленнаго“ государственнаго совѣта къ выборному парламенту. Достаточно отмѣтить, что, когда въ 1861 г. всѣ предварительныя стадіи возрожденія австрійскаго парламентаризма были пройдены, и страна получила въ такъ наз. февральскомъ патентѣ настоящій конституціонный актъ, § 87 закона 1849 г. былъ возстановленъ. Правда, онъ былъ нѣсколько видоизмѣненъ по формѣ, но гарантіи правъ парламента по отношенію къ чрезвычайной указной дѣятельности монарха, бывшія довольно скудными въ § 87, остались таковыми же и въ „законѣ объ имперскомъ представительствѣ“, приложенномъ къ февральскому патенту. § 13 этого закона гласитъ: „Когда, во время, пока рейхсратъ не собранъ, въ какой-либо области его компетенціи придется принять не терпящія отлагательства мѣры, министерство обязано представить ближайшему рейхсрату основанія и послѣдствія сдѣланнаго распоряженія“.

Конституція 1861 года, а вмѣстѣ съ ней и § 13, просуществовали въ теченіе шести лѣтъ. Это былъ смутный періодъ въ исторіи Австріи: съ одной стороны, глухая борьба съ Венгріей, уклонявшейся отъ участія въ австрійскомъ парламентѣ и требовавшей возстановленія своей конституціи 1848 года, а съ другой, непрерывная борьба парламента съ правительствомъ во имя закрѣпленія парламентаризма, только-что подвергшагося столь тяжкимъ испытаніямъ,—таково общее содержаніе этого пятилѣтія въ исторіи Австріи. Обѣ только-что указанныхъ темы непосредственнымъ образомъ затрогивали § 13 конституціи. Съ одной стороны, изъ приве-

деннаго выше текста его ясно видно, что § давалъ правительству орудіе власти громадной силы. Стоило только распустить парламентъ, и правительство оказывалось въ сущности абсолютнымъ господиномъ положенія. § 13 заставлялъ рейхсратъ испытывать непрерывный страхъ за судьбу только-что дарованной конституціи, ибо безъ всякаго сомнѣнія онъ давалъ правительству возможность своею властью измѣнить любую часть конституціи, свести всю ее на нѣтъ, пользуясь правомъ чрезвычайной указной дѣятельности. Единственной сдержкою по тексту §-а было сообщеніе рейхсрату въ ближайшую сессію „основаній и результатовъ" такихъ указовъ: ясно, что эта санкція въ глазахъ парламента не могла казаться достаточною. Вмѣстѣ съ тѣмъ, наряду съ боязнью за судьбу конституціи, было полное основаніе опасаться, что въ порядкѣ чрезвычайной указной дѣятельности разрѣшенъ будетъ и другой основной вопросъ тогдашней политической жизни страны—вопросъ объ отношеніяхъ къ Венгріи.—Съ другой стороны, отсутствіе венгерскихъ и нѣкоторыхъ другихъ областныхъ представителей въ рейхсратѣ дѣлало крайне затруднительнымъ правильное функціонированіе этого учрежденія. Законодательнаго органа, способнаго обязывать всю имперію, не было. Между тѣмъ, законодательствовать было необходимо. Это положеніе опять-таки приводило къ необходимости обращенія къ § 13.

Только что указанныя обстоятельства привели къ тому, что въ теченіе пятилѣтія, слѣдующаго за изданіемъ февральскаго патента, § 13 конституціи явился одной изъ главныхъ пружинъ политической жизни Австріи.

Рейсратъ, созданный февральскимъ патентомъ 1861 года, открылся 29 апрѣля этого года. Уже 15 мая депутатомъ Гискра (Giskra) и другими внесенъ былъ законопроектъ, требовавшій измѣненія § 13. „Нѣтъ сомнѣнія, говорилъ депутатъ въ рѣчи своей въ защиту законопроекта, и я не боюсь встрѣтить возраженія со стороны палаты, если скажу, что въ нынѣшней конституціи ни одно мѣсто не вызвало въ друзьяхъ конституціонной жизни такъ мало удовлетворенія, какъ § 13 основного закона... Вмѣсто того, чтобы предоставить имперскому представительству согласное съ конституціоннымъ принципомъ вліяніе на исполнительную власть, созданъ былъ §, который даетъ возможность, даже въ сферѣ законодатель-

ства, совершенно измѣнить сущность конституціонализма... Подобное постановленіе, по моему мнѣнію, представляетъ учрежденіе, которое я считаю не совмѣстимымъ съ достоинствомъ имперскаго представительства, учрежденіе, которымъ противникамъ конституціи дается сильнѣйшее и удобнѣйшее орудіе"... Депутатъ Гискра предлагалъ поэтому измѣнить § 13 въ слѣдующемъ смыслѣ: „Когда во время, пока рейхсратъ не собранъ, въ какой-либо области его компетенціи должны быть приняты не терпящія отлагательства мѣры, то таковыя могутъ быть установлены съ временной силою закона, но съ обязательствомъ представить ближайшему рейхсрату основанія и послѣдствія распоряженія". Этотъ проектъ сопровождался постановленіями, устанавливавшими министерскую отвѣтственность за незакономѣрное изданіе указовъ съ временною силою закона. По удостовѣренію протокола, рѣчь депутата Гискра встрѣчена была громкими криками одобренія въ палатѣ и на галереяхъ. Немедленно выбранъ былъ комитетъ для обсужденія внесенныхъ проектовъ. Сужденія комитета оказались однако болѣе сдержанными. То обстоятельство, что рейхсратъ засѣдалъ не въ полномъ составѣ и не могъ по закону разсматриваться какъ правильный обще-австрійскій парламентъ ставило радикальное препятствіе къ принятію предложеній, направленныхъ на измѣненіе конституціи. Комитетъ поэтому принужденъ былъ рѣшить въ отрицательномъ смыслѣ вопросъ о компетентности рейхсрата по отношенію къ разсмотрѣнію законопроекта, и этотъ взглядъ долженъ былъ принять и парламентъ.

Двусмысленное и неопредѣленное положеніе парламента прекратилось лишь въ концѣ октября 1863 года, съ появленіемъ въ средѣ его депутатовъ изъ Зибенбюргена; только съ этого времени рѣшено было разсматривать рейхсратъ какъ общеимперское представительство. Такое постановленіе давало возможность приступить къ разрѣшенію отложенной на первой сессіи задачи пересмотра § 13. Короткій срокъ, остававшійся до конца сессіи, не позволилъ приступить немедленно къ ея осуществленію, но зато слѣдующая третья сессія рейхсрата была, прежде всего, посвящена этому вопросу. 9 марта 1865 года депутатъ Бергеръ (Berger) и другіе внесли слѣдующій проектъ „закона, коимъ истолковывался § 13 основного закона объ имперскомъ представительствѣ 26 февраля 1861 г.": „Всякое за-

конное распоряженіе, принятое на основаніи § 13 основного закона объ имперскомъ представительствѣ, теряетъ силу, если оно не получаетъ одобренія ближайшаго, созваннаго послѣ его изданія рейхсрата".

Пренія по поводу этого законопроекта носили самый страстный и бурный характеръ. Вопросу приданъ былъ сразу принципіальный характеръ: споръ шелъ между двумя тезисами—отказъ отъ возможности возвращенія къ неконституціонному режиму или окончательная санкція таковаго. Докладывая свой законопроектъ, депутатъ Бергеръ говорилъ: „Я думаю, господа, что, если мы проведемъ толкованіе § 13 въ смыслѣ внесеннаго законопроекта, то мы дадимъ тѣмъ, которые придутъ послѣ насъ, крѣпкое основаніе для будущаго конституціоннаго развитія. Конечно, отъ фактическаго насилія параграфы не даютъ охраны. Тѣмъ не менѣе, пока мы двигаемся на почвѣ параграфовъ, отъ неравномѣрныхъ покушеній спасаютъ только параграфы". При такой постановкѣ вопроса очень естественно, что законопроектъ Бергера послужилъ поводомъ къ обмѣну взглядовъ по основнымъ вопросамъ тогдашней политической жизни страны. Когда, послѣ обсужденія въ избранномъ палатой комитетѣ, законопроектъ въ нѣсколько видоизмененной редакціи[17]) вернулся въ засѣданія рейсрата, сразу обозначились въ преніяхъ два основныхъ взгляда. Меньшинство было враждебно законопроекту. Оно разсуждало такъ: (рѣчь депутата Pankratz 14 іюня 1865 г.) конституція дѣйствуетъ еще слишкомъ короткое время, чтобы слѣдовало уже приниматься за ея передѣлку; конечно, § 13 представляетъ нѣкоторый unicum въ конституціонномъ правѣ, но вѣдь и вся Австрія въ извѣстномъ смыслѣ unicum; значеніе § 13 въ жизни страны еще не провѣрено и его вредный характеръ еще не обнаруженъ; (рѣчь депутата Hasslwanter'a):

[17]) „Въ то время, когда рейхсратъ не собранъ, правительство, на основаніи § 13 основного закона объ имперскомъ представительствѣ отъ 26 февраля 1861 г., имѣетъ право издавать лишь не терпящія отлагательства, не предусмотрѣнныя въ законахъ и не противорѣчащія основнымъ государственнымъ законамъ распоряженія подъ отвѣтственностью совѣта министровъ и съ временною силою закона. Каждое такое законное распоряженіе теряетъ силу, если оно не получитъ одобренія ближайшаго собраннаго послѣ ея изданія рейхсрата".

конституція Австріи покоится не на принципѣ народнаго суверенитета, она не представляетъ разультата революціи, абсолютный императоръ передалъ часть своихъ правъ народу, за нимъ остались всѣ права. которыя онъ не передалъ. Вполнѣ естественны его полномочія въ сферѣ указной дѣятельности. Императоръ оказалъ довѣріе народу; въ свою очередь § 13 есть тотъ „параграфъ довѣрія“, на которомъ настаиваетъ императоръ. „Воздадимъ же народу, что принадлежитъ народу, а императору то, что принадлежитъ императору“.—Напротивъ того, большинство рѣзко стояло за тезисъ депутата Бергера, причемъ, въ средѣ этого большинства, обозначалась даже болѣе радикальная тенденція, требовавшая полной отмѣны § 13. Аргументы, которые приводились ораторами большинства, представляютъ въ общемъ развитіе уже приведенныхъ выдержекъ изъ рѣчи Бергера: указанія на несовмѣстимость § 13 съ конституціоннымъ порядкомъ.—Правительство, во главѣ котораго стоялъ Шмерлингъ, сразу же категорически заявило, что не принимаетъ законопроекта. Въ большой рѣчи, произнесенной въ палатѣ депутатовъ, Шмерлингъ сказалъ, что правительство не злоупотребляло и не имѣетъ въ виду злоупотреблять § 13, что конституція не будетъ измѣнена въ порядкѣ этого параграфа и что слово монарха о соблюденіи конституціи представляетъ достаточную гарантію въ томъ, что § 13 не грозитъ существованію этого акта. Несмотря на эти рѣшительныя заявленія, законопроектъ былъ принятъ большинствомъ 102 голосовъ противъ 48. Практическихъ послѣдствій этотъ вотумъ однако не имѣлъ, ибо вскорѣ послѣ передачи его въ верхнюю палату сессія была закрыта (27 іюля 1865 г.), а 20 сентября того же года изданъ былъ такъ наз. Sistirungsmanifest, пріостанавливавшій дѣйствіе конституціи. Новый рейхсратъ собрался лишь 22 мая 1867 года, въ совершенно новой политической обстановкѣ. Если такимъ образомъ практически законопроектъ депутата Бергера прошелъ безслѣдно, то, по утвержденію историковъ австрійской конституціи, нравственное значеніе преній по поводу законопроекта было огромнымъ, и паденіе министерства Шмерлинга и весь послѣдующій ходъ развитія политическихъ отношеній въ значительной степени объяснялось ими. Вмѣстѣ съ тѣмъ безспорно вопросъ о § 13 превратился на время въ одинъ изъ самыхъ живыхъ вопросовъ австрійской политической жизни, и

при пересмотрѣ конституціонныхъ основъ въ 1867 г. пренія, изложенныя выше, послужили поводомъ къ радикальному измѣненію условій пользованія монархомъ чрезвычайною указною властью.

Эра февральскаго патента 1861—1867 гг. затрогиваетъ § 13 еще и съ другой стороны, давая ему весьма любопытное примѣненіе, Выше указано было, что рейхсратъ, созванный по закону 1861 года, до осени 1863 года разсматривался не какъ общеимперское учрежденіе, а лишь какъ „узкій", спеціально австрійскій, рейхсратъ. Между тѣмъ, по силѣ § 10 февральскаго патента рядъ вопросовъ государственной жизни страны и, прежде всего, установленіе бюджета должны были рѣшаться именно общеимперскимъ рейхсратомъ. Изъ этого положенія надо было во что бы то ни стало выйти, и этотъ выходъ былъ найденъ въ обращеніи къ § 13. Внося въ концѣ 1861 года въ рейхсратъ бюджетныя предположенія на слѣдующій годъ, правительство опредѣленно заявило, что, строго говоря, бюджетъ этотъ не можетъ подлежать установленію со стороны рейхсрата въ его наличномъ составѣ и что единственно правильнымъ выходомъ было бы его утвержденіе въ порядкѣ § 13, но, что, тѣмъ не менѣе, правительство рѣшилось предложить проектъ росписи на обсужденіе райхсрата и лишь дополнить авторитетъ принятаго неполнымъ рейхсратомъ бюджетнаго закона—юридически недостаточный—своею, даваемой § 13, указною властью. Дѣйствительно, бюджетъ появился въ законодательномъ сборникѣ съ слѣдующимъ своеобразнымъ правовымъ титуломъ: „Ссылаясь на сообщенное 17 и 19 декабря 1861 г. обѣимъ палатамъ Нашего рейхсрата рѣшеніе Наше, *съ согласія ихъ и по силѣ* § 13 *основного закона* 26 *февраля* 1861 г., Мы признали за благо постановить"... Это постановленіе представляетъ совершенно своеобразную политическую концепцію: правовой титулъ закона, одновременно опирающійся на согласіе парламента и на чрезвычайныя указныя полномочія монарха. Та же форма примѣнилась и во всѣхъ другихъ случаяхъ, когда приходилось рѣшать законодательные вопросы, входившіе въ кругъ компетенціи общеимперскаго парламента,—вплоть до того момента, когда общеимперское представительство было признано установленнымъ (объ этомъ см. выше) [18]).

---

[18]) Списокъ законовъ, изданныхъ въ этомъ порядкѣ, даетъ *Neisser* 195 ff. Ср. *Kolmer*, Parlament und Verfassung in Oesterreich, I, Wien und Leipzig, 1902, 104.

Нѣтъ сомнѣнія, что своеобразная игра съ § 13, выражавшаяся въ указанной практикѣ, не могла не укрѣплять въ сознаніи конституціонно настроенныхъ группъ Австріи убѣжденія, что этотъ § представлялъ орудіе слишкомъ гибкое и слишкомъ удобное, чтобы сохраненіе его въ неизмѣнномъ видѣ могло быть допущено. Вмѣсто конституціоннаго компромисса съ Венгріей, къ которому стремились эти группы, правительство получало, благодаря § 13, возможность разрѣшать венгерскій вопросъ, сохраняя въ половинѣ монархіи режимъ неограниченной власти. Такимъ образомъ, практика § 13 укрѣпляла тѣ теоретическія противъ него возраженія, которыя служили обоснованіемъ послѣдовательныхъ предложеній оппозиціонныхъ депутатовъ Гискра и Бергера.

Этотъ результатъ ясно обнаружился въ сессію 1867 г., когда созванный послѣ долгаго перерыва рейхсратъ призванъ былъ къ пересмотру основъ февральской конституціи.

Уже изъ тронной рѣчи, произнесенной при открытіи рейхсрата 22 мая 1867 г., видно, какое значеніе придавалось въ Австріи вопросу объ измѣненіи § 13. Императоръ объявлялъ, что рейхсрату „предложены будутъ,—въ виду достигнутаго съ венгерскимъ правительствомъ соглашенія, поскольку оно затрогиваетъ общія дѣла,—дѣлающіяся необходимыми измѣненія патента 26 февраля 1861 г., вмѣстѣ съ закономъ о министерской отвѣтственности и проектомъ измѣненія § 13 согласно съ конституціонными требованіями“. Внесенный правительствомъ графа Бейста проектъ измѣненія § 13 гласилъ: „Въ то время, когда рейхсратъ не собранъ, могутъ быть приняты въ чрезвычайныхъ случаяхъ, подъ отвѣтственностью всего министерства, такія мѣры, которыя въ другихъ случаяхъ требовали бы содѣйствія рейхсрата; однако онѣ должны быть представлены на одобреніе рейхсрата и, какъ только въ послѣднемъ отказано, теряютъ силу“. Послѣ продолжительнаго и тщательнаго обсужденія въ обѣихъ палатахъ рейхсрата этотъ законопроектъ, представлявшій несомнѣнно существенное улучшеніе § 13, былъ дополненъ новыми конституціонными гарантіями и въ результатѣ превратился въ законъ 16 іюля 1867 года, внесшій въ австрійское конституціонное право знаменитый § 14, текстъ котораго приведенъ выше. Достаточно сопоставить окончательную форму § 14 съ только-что приведеннымъ законопроектомъ, чтобы убѣдиться въ томъ, насколько

точна и обстоятельна характеристика чрезвычайной указной дѣятельности монарха въ дѣйствующемъ австрійскомъ правѣ сравнительно даже съ законопроектомъ Бейста, не говоря уже о болѣе раннихъ попыткахъ измѣненія § 13. Дѣйствующій законъ впервые устанавливаетъ кругъ тѣхъ вопросовъ, которые не могутъ быть рѣшены въ порядкѣ чрезвычайнаго указа (основные законы, длительное обремленіе государственнаго казначейства и отчужденіе государственныхъ имуществъ), и тѣмъ самымъ устраняетъ наиболѣе опасныя, съ точки зрѣнія правъ парламента, послѣдствія чрезвычайныхъ полномочій монарха. Далѣе, и это не менѣе важно, онъ точно устанавливаетъ тотъ, если можно такъ выразиться, механическій порядокъ „умерщвленія" чрезвычайныхъ указовъ, который, сравнительно съ мало опредѣленными указаніями прежнихъ проектовъ, является наилучшимъ обезпеченіемъ безвредности чрезвычайной указной дѣятельности. Въ догматическомъ анализѣ нашей статьи 87 основныхъ законовъ придется еще возвращаться, для сравненія, къ § 14 австрійской конституціи. Поэтому позволяемъ себѣ ограничиться здѣсь приведенными двумя указаніями относительно значенія и содержанія этого параграфа [19]).

Сдѣланный выше очеркъ развитія австрійскаго права даетъ возможность констатировать, что русское законодательство, съ незначительными лишь уклоненіями заимствуя § 14, восприняло результаты очень продолжительнаго и глубокаго политическаго процесса. Въ наше право было внесено постановленіе, представляющее достигнутое продолжительною борьбою завоеваніе австрійскихъ конституціонныхъ партій, которымъ послѣ долгихъ усилій удалось, въ концѣ концовъ, согласовать институтъ чрезвычайныхъ указныхъ полномочій монарха съ принципомъ конституціонализма. Это обстоятельство не слѣ-

---

[19]) Изъ послѣдующей исторіи § 14 слѣдуетъ отмѣтить, что тезисъ о полной отмѣнѣ этого §-а, который мы встрѣчаемъ, какъ выше указано, въ преніяхъ 1865 г., снова былъ выставленъ въ 1897 г. соціалистической партіей (законопроектъ 12 ноября) и затѣмъ вновь въ 1898 г. (законопроектъ 21 марта). Тексты этихъ законопроектовъ см. Neisser, 186 сл. Всѣмъ памятна далѣе широкая практика по примѣненію § 14 во время пережитой Австріей въ 1897—1899 гг. такъ называемой „обструкціонной эры". Практика эта весьма интересна, и къ ней придется возвращаться въ послѣдующемъ изложеніи; ср. Ulbrich, Das österreichische Staatsrecht, 1909, 244 и въ особ. Menzel, 382 ff.

дуетъ игнорировать, и догматическій анализъ нашей ст. 87, намъ кажется, вполнѣ подтверждаетъ, что источникъ ея по существу дѣла носитъ слѣды зрѣлой и продуманной политической мысли. Тотъ фактъ, что, когда въ іюлѣ 1907 г. признано было необходимымъ измѣнить безъ согласія законодательныхъ учрежденій русскій избирательный законъ, именно ст. 87 не дала возможности сдѣлать это закономѣрнымъ образомъ, лучше всего свидѣтельствуетъ, что вся работа по согласованію указныхъ полномочій съ конституціоннымъ принципомъ, продѣланная въ Австріи и воспринятая въ своихъ результатахъ въ Россіи, не прошла для насъ даромъ.

Отмѣтимъ, чтобы закончить очеркъ иностранныхъ законодательствъ, что постановленія нѣмецкихъ конституцій и въ частности конституціи прусской, приведенныя нами выше, и указанный § 14 австрійскаго закона 1867 года представляютъ тѣ основные типы института чрезвычайныхъ указовъ, которые воспроизводились въ конституціонныхъ актахъ странъ, желавшихъ установить у себя соотвѣтствующія полномочія монарха. Къ прусскому тексту склоняется въ основныхъ своихъ чертахъ датская конституція и конституція болгарская, къ тексту австрійскому — конституція Японіи. Особенное значеніе въ исторіи конституціоннаго развитія соотвѣтствующее постановленіе имѣло въ Даніи, гдѣ практика даетъ важный матеріалъ для характеристики института чрезвычайной указной власти [20]).

---

[20]) Данія, ст. 25. Въ случаяхъ, не терпящихъ отлагательства, король имѣетъ право въ перерывы между сессіями риксдага издавать временные законы, которые, однако, ни въ какомъ случаѣ не должны противорѣчить конституціи и всегда должны быть вносимы въ риксдагъ въ ближайшую сессію. Болгарія, сл. 47. Если бы государству угрожала опасность внѣшняя или внутренняя и народное собраніе созвано быть не могло, то въ такомъ единственномъ случаѣ князю, по представленію совѣта министровъ и подъ ихъ общею отвѣтственностью, предоставляется издавать постановленія и дѣлать распоряженія, которыя имѣютъ обязательную силу наравнѣ съ закономъ. Такія чрезвычайныя постановленія вносятся на одобреніе перваго созваннаго затѣмъ народнаго собранія. Ст. 48. Указанныя въ предыдущей статьѣ распоряженія ни въ коемъ случаѣ не могутъ относиться къ установленію налоговъ и государственныхъ сборовъ, которые всегда устанавливаются съ согласія народнаго собранія. Японія, ст. 8. Въ случаяхъ неотложной необходимости для поддержанія общественнаго порядка и предупрежденія общественнаго

III.

Довольно сложная и продолжительная исторія чрезвычайныхъ указовъ на Западѣ, наличность соотвѣтствующихъ постановленій въ большинствѣ европейскихъ конституцій и порожденная ими обширная литература значительно облегчаютъ задачу догматическаго анализа этого института въ русскомъ конституціонномъ правѣ. Рамки этого анализа совершенно установлены, всѣ возможные вопросы поставлены съ исчерпывающей полнотою, и намъ остается только воспользоваться этимъ догматическимъ аппаратомъ для того, чтобы изъ текста статьи 87 осн. зак. и накопленнаго, по примѣненію и истолкованію ея, въ нашей практикѣ матеріала построить институтъ чрезвычайной указной дѣятельности монарха по русскому праву.

На основаніи ст. 7 нашихъ осн. зак. законодательная власть „осуществляется“ „Государемъ Императоромъ въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственною Думою“. Законъ, въ смыслѣ акта, установленнаго коллективною волею монарха и палатъ, представляетъ въ Россіи, какъ и въ другихъ конституціонныхъ странахъ, не единственную форму правовыхъ велѣній, порождающихъ обязательныя для органовъ власти и для подданныхъ правила. На ряду съ законами, такія велѣнія могутъ быть установлены **указами**. Указомъ, по дѣйствующему русскому праву, является актъ воли монарха, контрасигнированный министромъ, распубликованный сенатомъ и устанавливающій общеобязательныя правила. Изданіе такихъ указовъ поставлено въ совершенно опредѣленныя правовыя границы. Основные законы точно указываютъ, какія нормы могутъ быть изданы въ указномъ порядкѣ. Три основныхъ категоріи указовъ извѣстны русскому государственному праву. Первая и самая важная категорія — **указы въ порядкѣ верховнаго упра-**

бѣдствія, императоръ издаетъ, въ промежутокъ между сессіями парламента, императорскіе указы, имѣющіе силу закона. Эти указы должны быть представлены парламенту въ первую же сессію его, и, если послѣдній не одобритъ ихъ, то правительство должно объявить означенные указы на будущее время не дѣйствительными. Для датскаго права подробныя указанія у Goos und Hansen, Das Staatsrecht des Königreichs Dänemark, 1889, 78 ff.

вленія въ собственномъ смыслѣ слова. „Государь Императоръ, гласитъ ст. 11 осн. зак., въ порядкѣ верховнаго управленія, издаетъ, въ соотвѣтствіи съ законами, указы для устройства и приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія, а равно повелѣнія, необходимыя для исполненія законовъ". Эта первая категорія указовъ можетъ быть охарактеризована какъ категорія такъ наз. „исполнительныхъ" указовъ (Ausführungsverordnungen); здѣсь мы имѣемъ дѣло съ актами власти исполнительной. Вторая категорія указовъ характеризуется инымъ признакомъ: она представляетъ результатъ самостоятельной указной власти монарха. Это указы по дѣламъ военнымъ и военно-морскимъ. Ст. 14 осн. зак. такъ опредѣляетъ эту категорію: „Государь Императоръ... опредѣляетъ устройство арміи и флота и издаетъ указы и повелѣнія относительно: дислокаціи войскъ, приведенія ихъ на военное положеніе, обученія ихъ, прохожденія службы чинами арміи и флота и всего вообще относящагося до устройства вооруженныхъ силъ и обороны Россійскаго Государства"... Третья основная категорія указовъ—указы, устанавливающіе чрезвычайныя мѣры общественной безопасности. Ст. 15 осн. зак. гласитъ: „Государь Императоръ объявляетъ мѣстности на военномъ или исключительномъ положеніи". Юридически эта категорія актовъ высшей государственной полиціи, подобно второй категоріи, есть равнымъ образомъ результатъ самостоятельной указной власти монарха, но, въ отличіе отъ второй категоріи, объемъ понятія „военное и исключительное положеніе" и слѣдовательно объемъ этой самостоятельной власти устанавливается въ законѣ (ст. 83 осн. зак.). Можно было бы, при болѣе детальномъ разсмотрѣніи основныхъ законовъ, установить еще нѣкоторые типы указовъ, но они представляютъ, сравнительно съ только что указанными, второстепенное значеніе [21]).

Законъ и указъ — двѣ основныхъ категоріи актовъ власти по дѣйствующему у насъ праву. Наличность этихъ категорій, строго отличныхъ другъ отъ друга, представляетъ тотъ основной узелъ,

[21]) Само собою разумѣется, что только что приведенными положеніями мы не имѣемъ въ виду даже подойти къ разрѣшенію крайне сложнаго, въ высшей степени интереснаго и мало изслѣдованнаго вопроса объ указѣ и законѣ по нашему новому праву.

вокругъ котораго складывается конституціонное право вообще и наше конституціонное право въ частности. Казалось бы, на ряду съ закономъ и указомъ, нѣтъ мѣста никакому третьему типу общеобязательныхъ велѣній верховной власти. Между тѣмъ на самомъ дѣлѣ наше право и право ряда другихъ странъ устанавливаетъ, какъ мы уже знаемъ, особую категорію распоряженій, стоящихъ на полпути между закономъ, съ одной стороны, и указомъ въ собственномъ смыслѣ этого слова—съ другой. Это уже извѣстные намъ „чрезвычайные указы", устанавливаемые ст. 87 осн. зак.

Чтобы уяснить себѣ природу этихъ особыхъ актовъ власти, надо разложить институтъ чрезвычайныхъ указовъ на его основные элементы. Уясненіе ихъ дастъ намъ въ результатѣ совершенно точное опредѣленіе того мѣста, которое чрезвычайные указы занимаютъ въ общей системѣ конституціоннаго права на ряду съ законами и указами въ собственномъ смыслѣ слова.

Уже при бѣгломъ чтеніи статьи 87 осн. зак. мы видимъ, что чрезвычайные указы, какъ особая форма актовъ государственной власти, характеризуются цѣлою совокупностью совершенно самостоятельныхъ правовыхъ признаковъ, которые, въ суммѣ своей, и даютъ изучаемый институтъ нашего публичнаго права. Эти особые признаки сводятся къ слѣдующимъ. Во первыхъ, чрезвычайная указная власть обусловлена наличностью особыхъ *фактическихъ предположеній*. Во вторыхъ, существуетъ особый, точно опредѣленный *порядокъ изданія* чрезвычайныхъ указовъ, въ смыслѣ власти, ихъ издающей, и формы изданія. Въ третьихъ, чрезвычайные указы, по своему *содержанію*, поставлены въ совершенно опредѣленныя правовыя *границы*. Въ четвертыхъ, *дѣйствіе* чрезвычайныхъ указовъ, ихъ обязательная сила опредѣляется особыми правилами, отличными отъ нормъ, касающихся дѣйствія другихъ актовъ государственной власти. Совокупность этихъ отдѣльныхъ признаковъ въ характеристикѣ чрезвычайной указной власти и должна быть нами теперь изучена.

Фактическія предположенія чрезвычайной указной власти указаны въ слѣдующихъ словахъ ст. 87: „*во время прекращенія занятій Государственной Думы, если*

чрезвычайныя обстоятельства вызовутъ необходимость въ такой мѣрѣ, которая требуетъ обсужденія въ порядкѣ законодательномъ..." Первое фактическое предположеніе есть, такимъ образомъ, время прекращенія занятій государственной думы, второе — чрезвычайныя обстоятельства, вызывающія необходимость особыхъ мѣръ [22]).

Начнемъ съ перваго. Существеннымъ отличіемъ нашего права отъ большинства другихъ конституцій является то обстоятельство, что предположеніемъ чрезвычайной указной дѣятельности у насъ является прекращеніе занятій думы, т. е. только нижней палаты, тогда какъ въ другихъ конституціонныхъ странахъ такимъ предположеніемъ является прекращеніе занятій парламента вообще, т. е. и нижней, и верхней палаты вмѣстѣ. Эта особенность вызвана, какъ мы видѣли уже, изучая происхожденіе ст. 87, тѣмъ, что въ въ нашемъ правѣ такъ наз. „правило единства сессіи" не нашло себѣ мѣста. Въ большинствѣ конституцій признается, что палаты могутъ засѣдать только одновременно и что, какъ только прекращаются занятія одной, должны тѣмъ самымъ прекратиться и занятія другой. „Имѣются двѣ палаты, но есть всего одинъ парламентъ" — таково логическое оправданіе правила единства сессіи. Здѣсь не мѣсто входить въ подробное изученіе всѣхъ послѣдствій непризнанія нашимъ правомъ принципа единства сессіи. Достаточно будетъ отмѣтить, что максимумъ практическихъ результатовъ, достигаемый

---

[22]) По почину Spiegel, Die kaiserlichen Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft nach österreichischem Staatsrechte, 1893, 32, многія монографіи называютъ первое условіе causa remota, а второе causa proxima. Ср. Glatzer, Das Recht der provisorischen Gesetzgebung, Breslau, 1899, 20 ff.— Hansel. Die Notverordnung, Leipzig, 1904, 7 ff. вноситъ нѣкоторый варіантъ, признавая и отсутствіе парламента, и неотложность мѣры за causae proximae, а causa remota видитъ въ дозволенности чрезвычайныхъ указовъ по силѣ конституціонныхъ актовъ. На нашъ взглядъ, эта терминологія ни въ старой, ни въ новой формѣ ровно ничего не даетъ для уясненія института. На самомъ дѣлѣ, почему отсутствіе парламента есть causa болѣе „отдаленная", нежели неотложность мѣры? Юридически оба предположенія одинаково „близки", ибо одинаково необходимы. Конечно, дозволенность чрезвычайныхъ указовъ по силѣ конституціоннаго законодательства есть нѣкоторая causa remota этихъ указовъ, но совершенно такъ же, какъ всякая норма права есть causa remota создаваемыхъ ею правовыхъ институтовъ.

нашимъ правомъ по этому вопросу, заключается въ томъ, что въ отсутствіи другой палаты дума или совѣтъ могутъ продолжать внутреннюю работу по подготовленію своихъ рѣшеній, разработкѣ законопроектовъ, даже ихъ принятію; однако само собою разумѣется, такая работа сколько нибудь длящейся производительности имѣть не можетъ, ибо все равно безъ другой палаты законодательное творчество не возможно, и никакой власти все равно ни совѣтъ, ни дума отдѣльно не имѣютъ. Съ этой точки зрѣнія представляется мало понятнымъ, почему ст. 87 говоритъ лишь о прекращеніи занятій думы. Весь смыслъ обращенія къ чрезвычайнымъ указамъ заключается въ томъ, что требующая законодательнаго рѣшенія мѣра на можетъ быть принята въ законодательномъ порядкѣ, ибо нѣтъ возможности привести въ движеніе законодательный органъ. Казалось бы, поэтому, совершенно безразлично, отсутствуетъ ли дума, или государственный совѣтъ, или обѣ палаты вмѣстѣ, ибо, съ точки зрѣнія творчества новыхъ законодательныхъ нормъ. отсутствіе думы равняется отсутствію парламента. Практически уклоненіе въ ст. 87 отъ западныхъ образцовъ лишено оправданія. Вмѣстѣ съ тѣмъ, можно себѣ представить такой, не слишкомъ вѣроятный, но все же возможный случай, когда внесенное въ ст. 87 ограниченіе окажется весьма неудобнымъ, ибо будетъ подрывать весь смыслъ института чрезвычайныхъ указовъ. Представимъ себѣ, что дума засѣдаетъ, а государственный совѣтъ засѣдать не можетъ, хотя бы потому, что происходитъ „замѣна выборнаго его состава“ (аналогичная роспуску думы мѣра, ср. ст. 10 учр. гос. сов.); „чрезвычайныя обстоятельства“ требуютъ законодательной мѣры; принять ее въ законодательномъ порядкѣ невозможно, ибо нѣтъ совѣта. Остается обратиться къ ст. 87; окажется, что обращеніе это не допустимо, ибо дума имѣется на лицо; чрезвычайной мѣры нельзя будетъ принять ни въ законодательномъ порядкѣ, ни въ порядкѣ ст. 87. Таковъ единственный результатъ, который достигнутъ своеобразной редакціей ст. 87. Надо ли говорить, что онъ едва ли входилъ въ намѣренія составителей основныхъ законовъ. Очевидно, отмѣченная выше редакція одного изъ первоначальныхъ проектовъ этихъ законовъ, говорившая о „перерывѣ сессіи государственнаго совѣта и государственной думы“, была гораздо болѣе логичной и правильной. Она отпала очевидно по недоразумѣнію, ибо, даже отвергая, по общему принципу, единство

сессіи совѣта и думы, не было никакихъ основаній измѣнять [23]) первоначальную редакцію ст. 87.

Какъ бы то ни было, однако, дѣйствующій законъ предположеніемъ чрезвычайной указной дѣятельности считаетъ „время прекращенія занятій государственной думы". Что слѣдуетъ понимать подъ прекращеніемъ занятій думы? Мы сталкиваемся здѣсь съ однимъ изъ спорныхъ вопросовъ нашего права. По нашему мнѣнію, отвѣтъ долженъ быть таковъ: занятія думы могутъ считаться прекратившимися въ смыслѣ ст. 87 въ двухъ случаяхъ: во первыхъ, въ промежутки между сессіями и, во вторыхъ, въ перерывы сессій.

Сессія есть та основная единица времени, на которую распадается жизнь парламента. Съ точки зрѣнія государственнаго права многихъ западныхъ странъ, сессія представляетъ одно цѣлое, внутри котораго одно засѣданіе является продолженіемъ другого въ томъ смыслѣ, что не сдѣланная сегодня работа можетъ быть сдѣлана завтра. Съ концомъ сессіи эта послѣдовательность работы прекращается. Дѣло, не рѣшенное въ одной сессіи, не можетъ быть начато другой сессіей съ того момента, на которомъ остановилась предшествующая сессія, а должно быть начато съ начала; то, что было отвергнуто на одной сессіи и не должно вновь появляться на ней, можетъ быть поставлено на очередь на слѣдующей сессіи. По нашему праву, только-что указанное начало „дисконтитуитета" нельзя считать установленнымъ; во всякомъ случаѣ практика его отвергла. Тѣмъ не менѣе, въ извѣстной мѣрѣ и у насъ работа одной сессіи отграничена отъ работы другой. По ст. 112 осн. зак. законопроекты, предначертанные по почину совѣта или думы и не удостоившіеся Высочайшаго утвержденія, не могутъ быть внесены на законодательное разсмотрѣніе въ теченіе той же сессіи, а законопроекты, предначертанные по почину совѣта или думы и отклоненные однимъ изъ этихъ установленій, могутъ быть вносимы на законодательное разсмотрѣніе въ теченіе той же сессіи лишь съ Высочайшаго соизволенія (ср. ст. 53 учр. гос. думы и ст. 51 учр. гос. сов.). Въ Россіи продолжительность сессіи всецѣло зависитъ отъ воли монарха. На немъ лежитъ единственная обязанность—обязанность

[23]) О правилѣ единства сессіи ср. Duguit, Droit constitutionnel, 1907, 830; Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht, 1907, 64, 75; Hatschek, Englisches Staatsrecht, I, 1905, 333 ff.

ежегоднаго созыва думы; но будутъ ли назначены въ теченіе года одна или нѣсколько сессій, будутъ ли эти сессіи продолжаться одинъ, три, шесть мѣсяцевъ, всецѣло зависитъ отъ верховной власти. Волею монарха думѣ указывается, что является ея „сессіей". Промежутки между сессіями въ указанномъ смыслѣ и представляютъ прежде всего „время прекращенія занятій" думы.

Кромѣ окончанія сессіи есть еще другой, указанный въ нашемъ законѣ случай прекращенія занятій думы: это „перерывы занятій въ теченіе года", о которыхъ говоритъ ст. 99 осн. зак., или, точнѣе, перерывы занятій въ теченіе сессіи. Перерывы эти по нашему праву мало чѣмъ отличаются отъ промежутковъ между сессіями по своимъ послѣдствіямъ. Во всякомъ случаѣ, очевидно, во время этихъ перерывовъ занятія думы „прекращаются": ни сама дума, ни предсѣдатель не могутъ назначить въ этотъ срокъ засѣданій. Отсюда слѣдуетъ, что ст. 87 разумѣетъ и эти періоды [24]).

Напротивъ того, тѣ перерывы занятій думы, которые назначаются ею самою, въ силу принадлежащаго ей права устанавливать автономно свой внутренній распорядокъ, а слѣдовательно и назначать засѣданія когда ей угодно, не могутъ считаться достаточнымъ основаніемъ къ принятію чрезвычайныхъ указныхъ мѣръ.

---

[24]) Аналогичный выводъ для австрійскаго права дѣлаютъ: Spiegel, 24 ff. и Zolger, Oesterreichisches Verordnungsrecht, Innsbruck, 1898, 390 и для Даніи: высшій судъ въ рѣш. 1886 г. и Goos und Hansen, 80. Прусская ст. 63 толкуется въ томъ же смыслѣ въ книгѣ Messerschmidt, Das Notverordnungsrecht nach preussischem Staatsrecht, Königsberg i. Pr., 1901, 18; довольно неопредѣленны указанія по этому вопросу у Glatzer, 21 и у Hansel, 14. Въ Россіи этотъ выводъ оспаривается. См. заявленіе о запросѣ председателю Совѣта Министровъ по поводу изданія въ порядкѣ ст. 87 осн. зак. временнаго закона о штатахъ М. П. С., внесенное въ Гос. Думу 20 января 1909 г., гдѣ признается, что ст. 87 дѣйствуетъ лишь „въ моменты перерыва сессій Гос. Думы, но не во время простой, кратковременной отсрочки ея занятій". Юридически слова „простая" и „кратковременная" отсрочка лишены содержанія. Магазинеръ въ докладѣ Спб. Юрид. Общ. 9 дек. 1909 г. (рефератъ газеты „Рѣчь" 11 Дек. 1909 г.) высказывается въ томъ смыслѣ, что изданіе чрезвычайныхъ указовъ допустимо лишь между сессіями. Къ сожалѣнію, я лишенъ возможности отвѣчать на возраженія г. Магазинера по моему адресу, ибо его докладъ не опубликованъ. Ср. о понятіи сессіи обстоятельныя, но не дающія отвѣта на вопросъ, замѣчанія Яшунскаго, Сессіи Государственной Думы, Право, 1909, 1369.

Законъ ничего не знаетъ объ этихъ перерывахъ, и нѣтъ никакой возможности установить разницы юридическаго характера между назначеніемъ слѣдующаго засѣданія думой черезъ день или черезъ недѣлю или черезъ мѣсяцъ. Перерыва занятій здѣсь, съ точки зрѣнія права, нѣтъ, ибо отчего было бы не допустить въ противномъ случаѣ, что перерывомъ занятій будетъ всякая ночь, когда члены думы мирно спятъ дома. Во вторую сессію думы мы имѣли примѣръ перерыва занятій между 17 и 30 апрѣля: никому въ голову не могло придти издавать за время этихъ каникулярныхъ дней указы въ порядкѣ ст. 87.

Общій выводъ, который вытекаетъ изъ сдѣланнаго выше анализа понятія прекращенія занятій думы, можетъ быть выраженъ такъ: первымъ предположеніемъ чрезвычайной указной власти монарха является устанавливаемый имъ же перерывъ дѣятельности думы. Уже давно [25]) отмѣчалось, что въ такомъ положеніи лежитъ источникъ легко возможныхъ злоупотребленій. Для того, чтобы осуществлять чрезвычайную власть, монарху достаточно распустить палаты. Въ видахъ устраненія такой перспективы, доктрина часто устанавливала такое правило: роспускъ палатъ или закрытіе ихъ сессіи для того, чтобы вслѣдъ затѣмъ издать чрезвычайный указъ, который не былъ бы санкціонированъ законодательною властью, является нарушеніемъ конституціи [26]). Мы готовы допустить, что политически описанный актъ можетъ на самомъ дѣлѣ оказаться нарушеніемъ основъ конституціоннаго государства. Но едва ли юристъ вправѣ сдѣлать такой выводъ. Роспускъ парламента есть право монарха, и въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ сохранился такъ называемый дуалистическій строй, т. е. нѣтъ отвѣтственнаго парламентскаго министерства—осуществленіе этого права и побуждающіе къ тому мотивы не подлежатъ никакому контролю. Поэтому актъ роспуска остается законнымъ, хотя бы его вдохновляло желаніе воспользоваться отсутствіемъ парламента для того, чтобы въ чрезвычайномъ указномъ порядкѣ принять ту или другую мѣру [27]).

---

[25]) Повидимому, эту мысль впервые высказалъ Held, System des Verfassungsrecht, II, 1857, 90; цит. у Glatzer, 21, п. 3.

[36]) Ulbrich, Das österreichische Staatsrecht, 275; Spiegel, 26; Glatzer, 17.

[27]) Въ томъ же смыслѣ: Spiegel, l. cit. Glatzer, l. cit. — Hauke,

Конечно, при такомъ положенiи возможность злоупотребленiй не исключена. Но развѣ это единственный случай, когда лишь добросовѣстность и политическое воспитанiе могутъ гарантировать неприкосновенность государственнаго правопорядка? Нѣкоторыя конституцiи, правда, заключаютъ въ себѣ постановленiе, косвеннымъ образомъ призывающее воздерживаться отъ такого злоупотребленiя. Прусская конституцiя въ ст. 76 рекомендуетъ созывать палаты на чрезвычайную сессiю всякiй разъ, какъ того потребуютъ обстоятельства. Это постановленiе является, конечно, принцiпiальнымъ осужденiемъ „искусственнаго" созданiя необходимаго для чрезвычайной указной власти предположенiя [28]).

Вторымъ фактическимъ предположенiемъ чрезвычайной указной власти являются „чрезвычайныя обстоятельства", вызывающiя „необходимость" принятiя особыхъ мѣръ.

Этотъ пунктъ въ теорiи чрезвычайныхъ указовъ представляется особенно деликатнымъ и сложнымъ. Наступилъ перiодъ прекращенiя занятiй парламента; нормальный способъ законодательствовать не существуетъ; въ рукахъ правительства находятся чрезвычайныя полномочiя по изданiю указовъ равной закону силы. Конституцiя признала, что въ нѣкоторыхъ случаяхъ обращенiе къ этимъ указамъ представляетъ актъ, не только правомѣрный, но и необходимый. Вмѣстѣ съ тѣмъ она, конечно, не можетъ признать за правительствомъ ничѣмъ не ограничиваемой свободы пользоваться въ своихъ цѣляхъ этими чрезвычайными полномочiями. Такая свобода противорѣчила бы самому существу и назначенiю чрезвычайныхъ указовъ, какъ актовъ исключительнаго характера: она равнялась бы признанiю, что въ государствѣ установлено два законодательныхъ пути, двѣ законодательныхъ власти. Поэтому не удивительно, что конституцiонные акты стремились дать возможно точную и ясную

Grundriss des Verfassungsrechts, Leipzig, 1905, 106 считаетъ такой актъ роспуска незаконнымъ, ибо, по его мнѣнiю, „необходимость", оправдывающая чрезвычайный указъ, должна выясниться уже послѣ прекращенiя работы палатъ. Какъ видно будетъ ниже въ текстѣ, эта формула страдаетъ недоговоренностью и неясностью.

[28]) Отсюда однако далеко до вывода, который, повидимому по недосмотру, дѣлаетъ Gumplowicz, Das österreichische Staatsrecht, 1891, 18, говоря, что эти указы могутъ издаваться, „wo die... Volksvertretung nicht versammelt ist und nicht versammelt werden kann".

формулу для отвѣта на вопросъ, въ какихъ случаяхъ допустимо обращеніе къ чрезвычайнымъ указамъ. Въ одной изъ раннихъ монографій, посвященныхъ теоріи изучаемаго нами института, мы находимъ слѣдующій обзоръ тѣхъ формулъ, которыя освящены отдѣльными конституціонными актами Германіи. „Право необходимости, говорится въ ней, признается обоснованнымъ: когда „сохраненіе общественной безопасности или устраненіе исключительнаго состоянія крайней необходимости“, когда „государственное благо“, когда „безопасность государства“, „безопасность страны или сохраненіе подвергающагося серьезной опасности порядка“, когда „чрезвычайныя обстоятельства, для которыхъ существующіе законы представляются недостаточными“, когда „неотложныя обстоятельства“, когда „особенно неотложныя обстоятельства“, когда „настойчиво поставленная общественнымъ благомъ цѣль“, когда „сохраненіе общественной безопасности или устраненіе чрезвычайнаго состоянія крайней необходимости“, когда „неотложная потребность“, когда „настойчиво угрожающія и не терпящія отлагательства обстоятельства“, — несовмѣстимы съ существующимъ правопорядкомъ“ [29]). Этотъ инвентарь не всегда легко передаваемыхъ на русскомъ языкѣ формулъ свидѣтельствуетъ, что надъ опредѣленіемъ чрезвычайныхъ условій, оправдывающихъ обращеніе къ изучаемому нами „quasi-законодательному“ пути потрачено было не мало труда. Всѣ приведенныя формулы пытались иногда классифицировать; говорилось, что часть ихъ освящаетъ идею „общественнаго блага“, часть идею „крайней необходимости“ [30]). Если мы вдумаемся какъ въ эту классификацію, такъ и въ отдѣльныя приведенныя выше формулы, то поневолѣ приходишь къ тому выводу, что всѣ онѣ одинаково мало опредѣленны и въ сущности мало отграничены другъ друга. Даже, если взять оба указываемые въ литературѣ полюса: идея общественнаго блага и идея крайней необходимости и предложить практикѣ руководствоваться или формулой: „можно издавать чрезвычайные указы, когда того требуютъ обстоятельства, угрожающія общественному благу (общественной

---

[29]) Bischof, Das Nothrecht der Staatsgewalt in Gesetzgebung und Regierung, Giessen, 1860, 115 f.

[30]) Prohibitiv- oder Abwehrsystem и Utilitäts- oder Nützlichkeitssystem; Glatzer, 24; cf. Spiegel, 41.

безопасности, общественному порядку)" или формулой: „можно издавать чрезвычайные указы, когда это вызывается крайней необходимостью", то результаты будутъ, намъ кажется, совершенно одинаковыми. При той и другой формулѣ обращеніе къ чрезвычайнымъ указамъ будетъ оставаться дѣломъ совершенно субъективной оцѣнки обстоятельствъ со стороны правительственныхъ органовъ. Ни одна изъ нихъ не дастъ возможности совершенно объективно и безспорно констатировать, что на дѣлѣ наступили обстоятельства, оправдывающія чрезвычайныя мѣры. И вмѣстѣ съ тѣмъ нужно заранѣе признать совершенно безнадежною всякую попытку дать точное и не допускающее двойственныхъ толкованій перечисленіе случаевъ „крайней необходимости" или „опасности для государственнаго блага". Разъ признано, что бываютъ положенія, оправдывающія чрезвычайные указы, то непослѣдовательно рисковать перспективою, что точный инвентарь случаевъ закономѣрнаго къ нимъ обращенія, непредусмотрѣвъ какого-нибудь чрезвычайнаго положенія, создастъ совершенно неопреодолимое препятствіе къ осуществленію чрезвычайной указной власти именно тамъ, гдѣ она особенно необходима. Западно-европейская литература давно уже пришла къ тому выводу, что, какую бы формулу мы ни выбрали для описанія обстоятельствъ, оправдывающихъ обращеніе къ чрезвычайнымъ указамъ, все же всегда придется признать, что правительство имѣетъ право свободной оцѣнки фактической обстановки и что такая оцѣнка по необходимости будетъ всегда „субъективною". „Имѣется ли на лицо крайняя необходимость, говоритъ одинъ изъ лучшихъ изслѣдователей вопроса, есть quaestio facti, для отвѣта на который нѣтъ правовыхъ правилъ... Разрѣшеніе его есть результатъ субъективной оцѣнки всей совокупности данныхъ фактическихъ отношеній" [31]).

Такой общій выводъ относится несомнѣнно и къ той формулѣ, на которой остановились наши основные законы [32]). Можно ли точно и безспорно установить, когда на лицо „чрезвычайныя обстоя-

---

[31]) Zolger 390. Въ томъ же смыслѣ Spiegel, 35 ff; Glatzer, 24; Friedmann, 74; Cahen, La loi et le règlement, Paris, 1903, 322; Hansel, 10.

[32]) Формула эта, повидимому, воспроизводитъ русскій (не буквальный) переводъ § 14 австрійскаго закона 1867 г., данный въ сборникѣ Гессена и

тельства, вызывающія необходимость особыхъ мѣръ“? Очевидно, всякая оцѣнка обстановки съ точки зрѣнія этой формулы будетъ имѣть субъективный характеръ: что одному будетъ казаться чрезвычайнымъ обстоятельствомъ, дѣлающимъ необходимымъ обращеніе къ чрезвычайнымъ указамъ, то другому будетъ представляться обстоятельствомъ, ни мало не вызывающимъ обращенія къ этой формѣ законодательствованія. Точнаго отвѣта на возникающія недоумѣнія текстъ ст. 87 не даетъ.

Но изъ этого далеко не слѣдуетъ, чтобы самъ по себѣ этотъ текстъ являлся ничѣмъ инымъ, какъ только санкціей произвольнаго и ничѣмъ не ограничиваемаго права усмотрѣнія правительственной власти. Напротивъ того, ст. 87 несомнѣнно даетъ общія директивы, которыми надлежитъ руководствоваться, когда прибѣгаютъ къ чрезвычайнымъ указамъ. Директивы эти не устраняютъ, конечно, субъективности въ оцѣнкѣ фактическихъ условій, оправдывающихъ чрезвычайные указы, но онѣ даютъ извѣстное направленіе этой оцѣнкѣ, разсчитывая на добросовѣстность и чувство мѣры исполнителей.

Въ чемъ заключаются эти общія, вытекающія изъ статьи 87, директивы? Ихъ можно выразить въ нѣсколькихъ положеніяхъ. Прежде всего, нашъ законъ устраняетъ возможность признанія указной дѣятельности въ порядкѣ ст. 87 своего рода нормальнымъ, для періодовъ междудумья, суррогатомъ законодательствованія. Допустимъ, что правительство внесло нѣкоторые законопроекты въ думу, а дума не успѣла ихъ разсмотрѣть. Очевидно, внося законопроекты, правительство вѣрило, что они вызываются насущными потребностями страны, что они необходимы, быть можетъ даже крайне необходимы. Слѣдуетъ ли изъ этого, что послѣ роспуска думы оно можетъ санкціонировать ихъ въ порядкѣ ст. 87? Конечно, нѣтъ. Для этого требуется нѣчто большее, чѣмъ простая желательность или даже необходимость [33]), а именно убѣжденіе,

---

Нольде, Современныя конституціи. I, 1905, 12. Нѣмецкій текстъ гласитъ: „Wenn sich die dringende Nothwendigkeit solcher Anordnungen, zu welchen verfassungsmässig die Zustimmung des Reichsrathes erforderlich ist, zu einer Zeit herausstellt, wo dieser nicht versammelt ist, so können...“.

[33]) Такъ по русскому праву. Австрійцы смотрятъ нѣсколько шире: „Es wird jedoch die Nothwendigkeit und nicht die blosse Nützlichkeit der Anordnung zu fordern sein“. Ulbrich, 245. Также Spiegel, 38. Точнѣе было бы сказать „die dringende Nothwendigkeit“.

что наступили чрезвычайныя обстоятельства, настойчиво требующія принятія сказанной мѣры. Чрезвычайный указъ есть нарушеніе нормальнаго государственнаго правопорядка, ибо является отрицаніемъ санкціонированнаго конституціоннымъ актомъ пути законодательнаго творчества, а по своимъ послѣдствіямъ можетъ нарушить общій, установленный законами порядокъ [34]). Верховный авторитетъ законодательства, составляющій необходимую принадлежность правового государства, а въ частности въ Россіи торжественно провозглашенный уже въ старыхъ основныхъ законахъ, требуетъ величайшей осторожности въ обращеніи къ указнымъ полномочіямъ.

Далѣе, изъ текста ст. 87 вытекаетъ, какъ необходимое требованіе, что та обстановка, которая вызываетъ обращеніе къ указамъ въ порядкѣ ст. 87, должна являться особо важнымъ уклоненіемъ отъ тѣхъ нормальныхъ условій, въ которыхъ протекаетъ жизнь государства. Но это указываетъ самый терминъ—„чрезвычайныя обстоятельства“, которымъ пользуются основные законы. Уклоненіе это должно быть настолько существеннымъ, чтобы правительство могло добросовѣстно признать тѣ мѣры и средства, которыми государственная власть располагаетъ по силѣ существующаго законодательства, недостаточно отвѣчающими созданному этими уклоненіями положенію. — Толкованіе нѣкоторыхъ законодательствъ позволяетъ идти еще далѣе и требовать, чтобы чрезвычайныя обстоятельства обнаружились уже послѣ окончанія работъ парламента [35]). Въ текстѣ нашего закона, намъ кажется, такое требованіе не имѣетъ почвы. Объ этомъ можно пожалѣть, но едва ли возможно интерпретировать ст. 87 въ смыслѣ такого ограниченія, ибо она отнюдь не говоритъ, какъ, напр., австрійскій текстъ, что чрезвычайныя обстоятельства должны наступить послѣ закрытія сессіи, а лишь о томъ, что эти обстоятельства должны быть на лицо во время перерывовъ въ думскихъ занятіяхъ. — Поэтому, разбираемое требованіе статьи 87 мо-

---

[34]) На это указывалъ уже въ 1860 г. Bischof, 118 f.

[35]) Такъ интерпретируется австрійская ст. 14: Zolger, 390; Hauke, 106; Spiegel, 42. Въ томъ же смыслѣ толкуетъ прусское право Glatzer, 28, дѣлающій однако оговорку относительно періодовъ, когда парламентъ оказывается неработоспособнымъ.

жетъ быть выражено такъ: необходимо, чтобы оставшееся безъ думы правительство находилось лицомъ къ лицу съ обстоятельствами, которыя заставляютъ его добросовѣстно признать, что имѣющіяся, по силѣ общаго законодательства, въ распоряженіи государственной власти средства представляются недостаточными.

Наконецъ, изъ текста статьи слѣдуетъ, что законъ не имѣлъ въ виду ни ограничивать тѣхъ сферъ государственной жизни, въ которыхъ могутъ имѣть мѣсто оправдывающія указную дѣятельность обстоятельства, ни, съ другой стороны, связывать эти указы непремѣнно съ наступленіемъ ненормальныхъ уклоненій въ обычной обстановкѣ государственной жизни. Какъ и въ западномъ правѣ [36]), оправдывающія обращеніе къ ст. 87 обстоятельства могутъ быть какъ внутренняго, такъ и внѣшняго характера, и въ обѣихъ указанныхъ сферахъ они могутъ имѣть любое содержаніе, — лишь бы это содержаніе отвѣчало общимъ требованіямъ, вытекающимъ изъ понятія „чрезвычайности" наличныхъ обстоятельствъ; равнымъ образомъ, какъ и на Западѣ [37]), нѣтъ надобности, чтобы уклоненіе отъ нормальныхъ условій, которое вызываетъ принятіе чрезвычайныхъ мѣръ, уже наступило: оно можетъ лишь угрожать наступленіемъ, и въ этомъ смыслѣ задачей чрезвычайнаго указа служитъ какъ устраненіе такихъ уклоненій, такъ и предупрежденіе ихъ.

Таковы общія директивы, которыя даетъ правительственной власти статья 87. Ихъ немного, и онѣ не колеблютъ того общаго вывода, что оцѣнка фактической обстановки остается всегда субъективною и что слѣдовательно въ рукахъ правительственной власти сосредоточены въ извѣстной мѣрѣ дискреціонныя полномочія.

Когда просматриваешь списокъ чрезвычайныхъ указовъ, изданныхъ послѣ роспуска первой думы, то находишь яркое подтвержденіе сдѣланнаго указанія [38]).

---

[36]) Glatzer, 26; Hansel, 13.

[37]) Glatzer, 28; Hansel, 12.

[38]) Полный списокъ чрезвычайныхъ указовъ за время между первой и второй сессіями думы см. въ выс. утв. 18 апрѣля 1907 г. пол. Сов. Мин., О прекращеніи дѣйствія нѣкоторыхъ законодательныхъ постановленій, изданныхъ въ порядкѣ статьи 87 основныхъ государственныхъ законовъ и о продленіи дѣйствія тѣхъ изъ постановленій, изданныхъ въ томъ же порядкѣ, со-

Возьмемъ хотя бы первые въ порядкѣ ихъ изданія указы. Вотъ ихъ наименованіе: О сохраненіи за служащими въ техническихъ желѣзнодорожныхъ училищахъ Сибири и Средней Азіи добавочныхъ окладовъ содержанія. О переименованіи должностей военныхъ губернаторовъ Акмолинской и Семипалатинской областей въ должности Акмолинскаго и Семипалатинскаго губернаторовъ. Объ усиленіи отвѣтственности за распространеніе среди войскъ противоправительственныхъ ученій и сужденій и о передачѣ въ вѣдомство военныхъ и военно-морскихъ судовъ дѣлъ по означеннымъ преступнымъ дѣяніямъ. Объ отмѣнѣ дѣйствія правилъ 3 апрѣля 1892 года о взысканіяхъ за тайное обученіе въ губерніяхъ Западнаго края, а также Царства Польскаго. О предназначеніи казенныхъ земель къ продажѣ для расширенія крестьянскаго землевладѣнія. О продленіи дѣйствія Именного Высочайшаго Указа 31 декабря 1905 года о залогѣ сахарныхъ заводовъ въ обезпеченіе акциза за выпускаемый съ нихъ сахаръ, и т. д., и т. д. Уже изъ этой выдержки изъ длиннаго общаго перечня указовъ въ порядкѣ ст. 87, изданныхъ за время между первой и второй думами,—общее число ихъ равняется шестидесяти,—совершенно ясно видно, сколь разнообразны были поводы обращенія къ ст. 87 за это время. Подвести какой-либо итогъ этимъ мѣрамъ, точно и ясно указать, на основаніи ихъ, что̀ понималось подъ упоминаемыми въ ст. 87 „чрезвычайными обстоятельствами“ едва ли возможно; дискреціонность въ толкованіи этого термина при изданіи поименованныхъ указовъ выражается совершенно опредѣленно даже въ приведенной краткой выдержкѣ. Но спрашивается, можно ли вообще точно, въ отношеніи къ каждому изъ указовъ, изданныхъ въ порядкѣ ст. 87, доказать, что никакія чрезвычайныя обстоятельства не вызывали ихъ необходимости. Конечно, въ каждомъ изъ нихъ можно, при желаніи, усмотрѣть „необходимый“ въ указанномъ смыслѣ характеръ и, наоборотъ, при желаніи можно въ каждомъ изъ нихъ отрицать такой характеръ. Все зависитъ отъ

отвѣтствующіе коимъ законопроекты внесены въ Государственную Думу; Собр. Указ. 1907. Первый отдѣлъ, ст. 714.—Указы эти собраны въ Сборникѣ постановленій, изданныхъ въ порядкѣ ст. 87 осн. гос. зак. съ указаніемъ отношенія этихъ постановленій къ правиламъ дѣйств. Свода Законовъ, сост. Гос. Канц 2-е изд. СПБ. 1907. Тоже для указовъ между второй и третьей думой— Собр. узак., 1908, Отд. I, ст. 239.

того, какъ мы будемъ оцѣнивать фактическія условія и какимъ политическимъ критеріемъ мы будемъ эту оцѣнку производить. Защитники общины, видящія въ ней орудіе охраны благосостоянія крестьянскаго населенія, скажутъ, что указъ о выходѣ изъ общины 9 ноября 1906 года ни мало не вызывался переживавшимся крестьянскимъ населеніемъ Россіи кризисомъ. Напротивъ того, враги общины, видящіе въ ней источникъ той остроты, который крестьянскій вопросъ принялъ въ послѣднее время, скажутъ, что необходимость указа была совершенно очевидною [39]). Тоже различіе оцѣнки мыслимо, конечно, и по отношенію ко всякому другому указу въ

[39]) Пахарнаевъ. Междудумскія распоряженія правительства въ 1906 г., 1907, 5 сл.: Что касается вопроса о неотложности названныхъ мѣропріятій.. то... едва ли можно отвергать, что въ качествѣ самыхъ настойчивыхъ поводовъ постоянно имѣлись на лицо всѣ признаки тѣхъ чрезвычайныхъ обстоятельствъ, о которыхъ говорится въ ст. 87.—Обратный тезисъ у Штильмана, Внѣ-парламентское законодательство въ конституціонной Россіи, 1908, 29 слл.—Рѣчь Предсѣдателя Совѣта Министровъ Столыпина въ засѣданіи думы 6 марта 1907 года: „... я долженъ упомянуть о тѣхъ законахъ, которые, въ виду ихъ чрезвычайной важности и спѣшности, были проведены въ порядкѣ ст. 87 основныхъ законовъ... Не останавливаясь на законахъ, ведущихъ къ равноправію отдѣльныхъ слоевъ населенія и свободѣ вѣроисповѣданія, срочность осуществленія которыхъ не нуждается въ разъясненіи, считаю долгомъ остановиться на проведенныхъ въ порядкѣ чрезвычайномъ законахъ объ устройствѣ быта крестьянъ. Настоятельность принятія въ этомъ направленіи самыхъ энергичныхъ мѣръ настолько очевидна, что не могла подвергаться сомнѣнію. Невозможность отсрочки въ выполненіи неоднократно выраженной воли Царя и настойчиво повторявшихся просьбъ крестьянъ, изнемогающихъ отъ земельной неурядицы, ставили передъ правительствомъ обязательство не медлить съ мѣрами, могущими предупредить совершенное разстройство самой многочисленной части населенія Россіи"... Стен. отч., II созывъ, II сессія, I, 108 сл. — Рѣчь д. Успенскаго въ засѣданіи гос. думы 26 марта 1907 г.: „вскорѣ послѣ окончанія дѣятельности первой государственной думы послѣдовалъ цѣлый рядъ законовъ, касающихся земли... Всѣ эти законы изданы, какъ временные, въ порядкѣ 87 статьи основныхъ законовъ... Можно ли считать, что тѣ законы, которые были изданы въ междудумскій періодъ, что они дѣйствительно вызывались тѣми чрезвычайными обстоятельствами, о которыхъ говоритъ статья 87, и что ихъ нельзя было отложить до созыва второй думы. Если еще могутъ быть какія-нибудь сомнѣнія относительно закона о продажѣ земель, то этого совершенно нельзя сказать относительно общины..." Тамъ же, I, 1115 сл. Меня не убѣждаютъ возраженія З. Д. Авалова, Юрид. Библ., 1908, № 5, 29 сл., по поводу утвержденій въ текстѣ.

порядкѣ статьи 87. Я думаю, что можно было бы построить двѣ противоположныхъ теоріи даже и объ указѣ „о переименованіи должностей военныхъ губернаторовъ Акмолинской и Семипалатинской областей въ должности Акмолинскаго и Семипалатинскаго губернаторовъ“! Самое большое, что юристъ вправѣ сказать, просматривая списокъ чрезвычайныхъ указовъ, сводится къ тому общему замѣчанію, что въ изданіи ихъ забывалось то общее, вытекающее изъ ст. 87, положеніе, что въ указной власти нельзя видѣть суррогатъ обыкновеннаго законодательнаго творчества. Но отсюда по отношенію къ какому-либо конкретному указу все равно никакихъ точныхъ и безусловныхъ выводовъ сдѣлать нельзя.

Констатируя субъективный характеръ оцѣнки условій обращенія къ чрезвычайнымъ указамъ въ нашемъ правѣ и въ правѣ другихъ государствъ, имѣющихъ тотъ же институтъ, мы естественно вызываемъ слѣдующій вопросъ: Какъ же можетъ гармонировать это положеніе о дискреціонности „quasi-законодательнаго“ творчества съ конституціонной идеей? Какъ можетъ описываемый институтъ сочетаться съ основными институтами конституціоннаго права? Нѣсколько забѣгая впередъ, мы должны теперь же отвѣтить на этотъ вполнѣ естественный вопросъ указаніемъ, что дискреціонность въ изданіи чрезвычайныхъ указовъ находитъ себѣ противовѣсъ въ столь же дискреціонномъ правѣ парламента—и, въ частности, въ нашемъ правѣ, думы и государственнаго совѣта—лишать силы чрезвычайные указы. Только этотъ фактъ и создаетъ то равновѣсіе, которымъ обусловлено и существованіе института чрезвычайныхъ указовъ съ конституціонной системой вообще. А затѣмъ, тотъ рядъ условій, наличность которыхъ, сверхъ признака чрезвычайности мѣры, обставлена „quasi-законодательная“ дѣятельность, равнымъ образомъ смягчаетъ значеніе только-что сдѣланнаго вывода о субъективности въ оцѣнкѣ обстоятельствъ, вызывающихъ особыя мѣры [40]).

---

40) По поводу указаній въ текстѣ З. Д. Аваловъ, 30 замѣчаетъ: „получается впечатлѣніе какого то равновѣсія между одной дискреціонной властью и другою, равносильною. На самомъ дѣлѣ ничего подобнаго нѣтъ. Чрезвычайный указъ можетъ быть даже вовсе и не внесенъ въ Г. Думу, такъ что ей вовсе и не придется обнаруживать своего дискреціоннаго права. Чрезвычайный указъ можетъ утратить силу за не внесеніемъ его въ Г. Думу

IV.

Вопросъ о порядкѣ изданія чрезвычайныхъ указовъ отчасти уже разрѣшается тѣмъ, что было сказано выше о первомъ фактическомъ предположеніи осуществленія созданныхъ ст. 87 полномочій. Изъ того, что чрезвычайные указы могутъ быть изданы лишь въ отсутствіи думы и слѣдовательно при невозможности рѣшенія вопроса законодательнымъ путемъ, вытекаетъ, что эти указы могутъ быть изданы лишь въ порядкѣ управленія. Статья 87 говоритъ по этому предмету слѣдующее: „Во время прекращенія занятій Государственной Думы, если чрезвычайныя обстоятельства вызовутъ необходимость въ такой мѣрѣ, которая требуетъ обсужденія въ порядкѣ законодательномъ, Совѣтъ Министровъ представляетъ о ней Государю Императору непосредственно....“ Этими словами исчерпываются указанія статьи относительно порядка изданія чрезвычайныхъ указовъ, но они все же даютъ основные элементы отвѣта на разсматриваемый вопросъ.

Изданіе чрезвычайныхъ указовъ есть актъ воли монарха. Это вытекаетъ изъ текста статьи и изъ общаго смысла всего института. Чрезвычайный указъ есть актъ, замѣняющій законъ за невозможностью издать таковой; очевидно общее начало статьи 9 основныхъ законовъ—„Государь Императоръ утверждаетъ законы и безъ Его утвержденія никакой законъ не можетъ имѣть своего совершенія“—должно относиться и къ такимъ замѣняющимъ законъ актамъ. Поэтому само собою разумѣется, не можетъ быть и рѣчи о делегаціи этого права какимъ-либо подчиненнымъ органамъ власти. Съ другой стороны, понятно, что до совершеннолѣтія Государя право изданія чрезвычайныхъ указовъ принадлежитъ Правителю совмѣстно

въ установленный закономъ срокъ, значитъ, указъ погашается и помимо „противовѣсовъ“; но, пока онъ дѣйствуетъ, онъ можетъ вносить рѣзкія и уже безповоротныя—ибо уничтожающія—измѣненія въ жизнь общества и отдѣльныхъ людей“. Я принимаю всѣ эти оговорки. „Равновѣсіе“, конечно, не полно; но развѣ отсюда слѣдуетъ, что право думы и совѣта не есть „противовѣсъ“ права правительства?

съ Совѣтомъ Правительства (ст. 50 и 51 осн. зак.), но это, конечно, отнюдь не исключеніе изъ указаннаго общаго принципа [41]).

Въ указанномъ отношеніи чрезвычайные указы ничѣмъ не отличаются отъ указовъ въ порядкѣ верховнаго управленія, т. е. отъ чисто административныхъ актовъ власти. Но есть между ними другое существенное формальное отличіе. Для изданія указа въ порядкѣ верховнаго управленія достаточно простой скрѣпы предсѣдателя совѣта министровъ или одного изъ министровъ [42]), между тѣмъ какъ для чрезвычайныхъ указовъ необходимо участіе всего совѣта министровъ. Правило это заимствовано изъ западнаго права, гдѣ оно обычно выражается однако въ нѣсколько иной формѣ, а именно говорится, что указы издаются „подъ отвѣтственностью всего министерства". Поскольку въ нашемъ правѣ можно говорить объ отвѣтственности министровъ, фактъ необходимаго обсужденія указовъ въ совѣтѣ министровъ, конечно, равносиленъ принятію на себя совѣтомъ министровъ отвѣтственности за такіе акты. Въ этомъ смыслѣ, если у насъ на дѣлѣ совѣтъ министровъ и не несетъ никакой отвѣтственности за изданіе чрезвычайныхъ указовъ, то въ этомъ виновата не статья 87 сама по себѣ, но общее положеніе, созданное министерству нашимъ законодательствомъ.

Достаточно ли, чтобы указы обсуждались въ совѣтѣ министровъ, или для ихъ дѣйствительности требуется еще сверхъ того, чтобы при изданіи они были скрѣплены членами этого учрежденія, и если да, то всѣми ли, или лишь нѣкоторыми? Нашъ законъ ничего не говоритъ объ этомъ; наоборотъ, во многихъ германскихъ конституціяхъ по этому предмету имѣются спеціальныя правила, которыя дѣлаютъ обязательною скрѣпу всѣхъ министровъ при изданіи чрезвычайныхъ указовъ [43]). Что слѣдуетъ вывести изъ мол-

---

41) Тѣ же начала на Западѣ, см. Spiegel, 22; Zolger, 387; Glatzer, 43; Hansel, 18.

42) Ср. Лазаревскій, Конституціонное право, 1908, 236 слл.

43) Обязанность скрѣпы всѣхъ министровъ устанавливается иногда рядомъ съ правиломъ о томъ, что всѣ министры несутъ отвѣтственность за изданіе чрезвычайныхъ указовъ, какъ дополнительная гарантія къ такому правилу. Такъ австрійскій § 14, саксонская конституція § 88 (Dafür, dass das Staatswohl die Eile geboten, sind sämmtliche Minister verantwortlich. Sie haben desshalb insgesammt die Verordnungen zu contrasigniren), конституція саксенъ-

чанія нашего закона? Намъ кажется, что обсужденіе указовъ въ совѣтѣ логически представляютъ нѣчто большее, нежели простая скрѣпа хотя бы и всѣхъ членовъ совѣта, и что въ этомъ смыслѣ обсужденіе въ совѣтѣ дѣлаетъ излишнею скрѣпу, поглощаетъ ее, какъ нѣчто логически меньшее. Основная задача скрѣпы—установленіе отвѣтственности, хотя бы даже только моральной, по скрѣпленному акту верховной власти. Какъ показано выше, участіе совѣта министровъ не можетъ не налагать на каждаго изъ его членовъ такую отвѣтственность, и въ этомъ смыслѣ скрѣпа является излишнею. Этимъ общимъ соображеніямъ отвѣчаетъ и текстъ той статьи, которую основные законы посвящаютъ министерской скрѣпѣ. Она говоритъ, что скрѣпляются „указы и повелѣнія Государя Императора, въ порядкѣ верховнаго управленія или непосредственно имъ издаваемые" (ст. 24). Чрезвычайные указы не являются ни актами, издаваемыми въ порядкѣ верховнаго управленія, ни актами, непосредственно имъ издаваемыми. Первое—потому, что чрезвычайные указы не суть акты административнаго характера, а акты, замѣняющіе законодательствованіе, тогда какъ подъ указами въ порядкѣ верховнаго управленія законъ (ст. 11 осн. зак.) разумѣваетъ именно распоряженія исполнительнаго характера. Второе—потому, что подъ указами, непосредственно издаваемыми монархомъ, разумѣются специально обозначенные, какъ таковые, въ основныхъ законахъ акты, какъ напр. указы и повелѣнія въ отношеніи личныхъ и такъ называемыхъ государевыхъ имуществъ (ст. 20) и проч. [44]). Къ такимъ актамъ ни въ коемъ слу-

веймарская § 61 (Derartige provisorische Gesetze müssen von allen anwesenden Departements-Chefs verantwortet und zu diesem Zwecke kontrasignirt). Иногда скрѣпа министровъ поставлена въ конституціонныхъ актахъ какъ самостоятельное, независимое отъ вопроса объ отвѣтственности, требованіе при изданіи чрезвычайныхъ указовъ. Такъ Ольденбургъ, § 137: Verordnungen dieser Art sind von allen Mitgliedern des Staatsministerium zu contrasigniren. См. Zachariae, Die deutschen Verfassungen der Gegenwart, 1855, 177, 513, 925.

44) Лазаревскій, Скрѣпа министрами актовъ главы государства, Право, 1907, толковалъ понятіе указовъ, непосредственно издаваемыхъ, въ смыслѣ актовъ, которые внѣшнимъ образомъ редактированы какъ исходящіе отъ лица монарха. По крайней мѣрѣ, такое предположеніе вытекаетъ изъ его тезиса: „манифестъ именно и является актомъ, непо

чаѣ не могутъ быть отнесены чрезвычайные указы, которые непосредственными повелѣніями названы быть не могутъ.

Но признавая, что фактъ принятія чрезвычайнаго указа совѣтомъ министровъ дѣлаетъ излишней скрѣпу указовъ всѣми или отдѣльными членами совѣта, ибо „представленіе“ монарху о необходимости чрезвычайныхъ указовъ всецѣло возлагаетъ на совѣтъ отвѣтственность за эти акты, мы тѣмъ самымъ должны признать, какъ необходимое требованіе конституціонности указовъ, что участіе совѣта въ изданіи этого акта должно быть всякій разъ опредѣленно оговорено въ текстѣ указа. Отсутствіе этой оговорки представляетъ прямое нарушеніе смысла ст. 87 и того основного положенія всякаго конституціоннаго строя, что министры, а не монархъ являются отвѣтственными за дѣйствія верховной власти [45]).

При изданіи чрезвычайныхъ указовъ въ Россіи въ промежутки времени между первой и второй думами и между второй и третьей думами это требованіе не всегда точно выполнялось. Въ большинствѣ случаевъ, правда, прибѣгали къ юридически совершенно правильной формѣ изданія чрезвычайныхъ указовъ, а именно они издавались въ формѣ Высочайше утвержденныхъ положеній Совѣта

средственно издаваемымъ монархомъ“... Намъ представляется совершенно невозможнымъ классифицировать акты верховной власти съ точки зрѣнія внѣшней ихъ формы, ибо тождественная форма можетъ быть придана актамъ въ правовомъ смыслѣ совершенно различнымъ и, наоборотъ, въ разной формѣ могутъ быть изданы акты въ правовомъ смыслѣ одинаковые. Къ тому же въ основныхъ законахъ терминъ „указы непосредственно издаваемые“ находитъ себѣ совершенно опредѣленное разъясненіе: онъ противополагается въ нихъ указамъ въ порядкѣ верховнаго управленія, т. е. для разграниченія обѣихъ категорій законъ обращается къ матеріальнымъ признакамъ. Здѣсь не мѣсто входить въ болѣе подробный анализъ этого весьма интереснаго вопроса, и мы сошлемся лишь на ст. 11, 19 и 20 осн. зак., внимательное чтеніе коихъ не даетъ никакой возможности присоединиться къ намѣчаемой Лазаревскимъ классификаціи. Впрочемъ, онъ самъ ее оставилъ, см. Констит. право, 167.

45) Въ Пруссіи, гдѣ законъ равнымъ образомъ не требуетъ опредѣленно скрѣпы подъ чрезвычайными указами, таковая доктриною признается обязательной, но тамъ статья о скрѣпѣ редактирована совершенно иначе. Спорнымъ признается лишь вопросъ о томъ, необходима ли скрѣпа всѣхъ министровъ или достаточно скрѣпы нѣкоторыхъ изъ нихъ. За первое рѣшеніе вопроса Messerschmidt, 32, за второе Glatzer, 44, Hansel, 21, Stengel, Das Staatsrecht des Königreichs Preussen, 1894, 173 f.

Министровъ, по слѣдующей примѣрно схемѣ: „Министръ Юстиціи, 4 декабря 1906 г., предложилъ Правительствующему Сенату для распубликованія, что Высочайше утвержденнымъ . . . . (тогда то) . . . положеніемъ Совѣта Министровъ постановлено: I. Въ измѣненіе и дополненіе подлежащихъ узаконеній, на основаніи статьи 87 свода основныхъ государственныхъ законовъ, изданія 1906 года, постановить . . . .“ или: „Совѣтъ Министровъ полагалъ: I. Въ измѣненіе и дополненіе подлежащихъ узаконеній на основаніи статьи 87 . . . . постановить . . . .“, и т. п. Наименованіе: „Высочайше утвержденное положеніе Совѣта Министровъ“ является уже само по себѣ достаточнымъ для выполненія указаннаго требованія. Менѣе послѣдовательною была практика въ тѣхъ случаяхъ, когда чрезвычайные указы облекались въ болѣе торжественную форму „Именныхъ Высочайшихъ Указовъ“. Сама по себѣ эта форма не вызываетъ, конечно, юридическихъ возраженій, ибо она вполнѣ отвѣчаетъ тому началу, что всякій чрезвычайный указъ есть актъ воли монарха. Но и въ томъ случаѣ, если выбирается эта форма изданія чрезвычайныхъ указовъ, необходимо, чтобы участіе совѣта министровъ было опредѣленно оговорено въ текстѣ Именного Указа. Между тѣмъ это не всегда выполнялось. Такъ, въ одномъ изъ первыхъ актовъ, изданныхъ въ порядкѣ ст. 87, въ Именномъ Высочайшемъ Указѣ Правительствующему Сенату о передачѣ кабинетскихъ земель въ Алтайскомъ округѣ въ распоряженіе Главнаго Управленія Землеустройства и Земледѣлія для образованія переселенческихъ участковъ, отъ 19 сентября 1906 года (Собр. Узак. 1906, Отд. I, ст. 1622) ни словомъ не упомянуто о томъ, что совѣтъ министровъ принималъ участіе въ выработкѣ этой мѣры. Говорится прямо: „ . . . Повелѣваемъ: Въ измѣненіе и дополненіе подлежащихъ узаконеній, на основаніи ст. 87 . . . . , постановить нижеслѣдующія правила . . . .“ Повидимому, неправильность такой редакціи была сознана, и въ послѣдующихъ Именныхъ Указахъ вносилась уже необходимая въ конституціонномъ смыслѣ оговорка о совѣтѣ министровъ, примѣрно въ такой формѣ: „ . . . одобривъ представленный Намъ по сему предмету особый журналъ Совѣта Министровъ, Мы, на основаніи статьи 87 . . . , Повелѣваемъ . . . “ [46]).

---

[46]) Такъ, въ Им. Выс. Ук. объ отмѣнѣ нѣкоторыхъ ограниченій въ пра-

Мы сказали, что участіе совѣта въ изданіи чрезвычайнаго указа возлагаетъ на него, какъ на одно цѣлое, отвѣтственность за этотъ указъ. Эта отвѣтственность равняется юридически отвѣтственности всѣхъ членовъ совѣта отдѣльно взятыхъ. Здѣсь нѣтъ мѣста „особымъ мнѣніямъ", снимающимъ съ того или другого члена совѣщательнаго учрежденія отвѣтственность за мнѣнія этого учрежденія. Совѣтъ министровъ призванъ „направлять и объединять дѣйствія главныхъ начальниковъ вѣдомствъ" [47]): тотъ, кто этому „направленію" и „объединенію" не подчиняется, не можетъ оставаться въ совѣтѣ съ своимъ „особымъ мнѣніемъ", и, разъ онъ остается, значитъ тѣмъ самымъ онъ признаетъ себя солидарнымъ съ своими коллегами и съ совѣтомъ, какъ цѣлымъ.

Кромѣ двухъ указанныхъ въ законѣ формальныхъ требованій, узаконяющихъ изданіе чрезвычайныхъ указовъ, — воля монарха и представленіе совѣта министровъ,—существуетъ еще одно прямо въ законѣ не указанное, но вытекающее изъ его смысла. Это требованіе заключается въ необходимости указанія въ текстѣ чрезвычайнаго указа, что онъ издается именно въ порядкѣ ст. 87 основныхъ законовъ. Мы ниже увидимъ, что чрезвычайные указы поставлены въ совершенно исключительное положеніе въ смыслѣ своей обязательности. Они имѣютъ равную закону силу, но вмѣстѣ съ тѣмъ лишь временную силу. Первое отличаетъ ихъ отъ обыкновенныхъ административныхъ указовъ, второе отъ обыкновенныхъ законовъ. Разграничить точно обыкновенный указъ и указъ чрезвычайный по содержанію не представляется возможнымъ. Поэтому для опредѣленія юридической силы и правовыхъ свойствъ того или иного акта, издаваемаго въ отсутствіе палатъ, единственнымъ средствомъ является точная ссылка въ указѣ на статью 87. Безъ этой ссылки

вахъ сельскихъ обывателей и лицъ другихъ бывшихъ податныхъ состояній 5 октября 1906 г. (Собр. Узак., 1906, Отд. I, ст. 1700), Им. Выс. Ук. о пониженіи платежей заемщиковъ крестьянскаго поземельнаго банка и т. д. 14 октября 1906 г. (Собр. Узак., 1906, Отд. I, ст. 1727), Им. Выс. Ук. о порядкѣ образованія и дѣйствія старообрядческихъ и сектантскихъ общинъ и т. д. 17 октября 1906 г. (Собр. Узак., 1906, Отд. I, ст. 1728) и другіе.

47) Ст. I Учрежденія Совѣта министровъ. Св. Зак. т. I, ч. 2 по прод. 1906 г. Въ числѣ предметовъ вѣдомства совѣта министровъ, перечисляемыхъ въ статьѣ 7 Учрежденія, пунктъ 12 называетъ: „12. Дѣла, указанныя въ статьяхъ 87 и 116 Основныхъ Государственныхъ Законовъ, изд. 1906 года...".

нельзя рѣшить такихъ основныхъ вопросовъ, какъ слѣдующіе: когда актъ утратитъ свою силу, подлежитъ ли онъ внесенію въ думу и т. д. Во многихъ конституціяхъ ссылка на статью о чрезвычайныхъ указахъ предусмотрѣна какъ обязательная [48]), но и у насъ, гдѣ такого постановленія нѣтъ, она, въ виду только-что изложенныхъ соображеній, является безспорно обязательною. Практика наша не всегда неуклонно придерживалась такого взгляда [49]); все же, въ общемъ, въ огромномъ большинствѣ случаевъ ссылка на статью 87 имѣется [50]).

---

[48]) Ср. Messerschmidt, 33; Spiegel, 14, 48, 53; Zolger, 387; Hansel, 24. Въ Даніи, гдѣ законъ молчитъ объ этомъ, ссылка признается необходимой; Goos und Hansen, 81.

[49]) Напр. выс. утв. 12 февраля 1907 года пол. сов. мин. объ изданіи временныхъ правилъ для узаконенія незаписанныхъ въ метрическія книги браковъ старообрядцевъ и сектантовъ, а также происшедшаго отъ сихъ браковъ потомства (Собр. узак. 1907, Отд. I, ст. 447). Несмотря на отсутствіе ссылки на ст. 87, помѣщено въ спискѣ чрезвычайныхъ указовъ въ ст. 714 Собр. узак. 1907, Отд. I.

[50]) Въ нѣкоторыхъ конституціяхъ германскихъ государствъ къ изданію чрезвычайныхъ указовъ привлекается своеобразное учрежденіе, установленное этими конституціями на время перерывовъ въ дѣятельности палатъ, такъ наз. Ausschuss, делегація палатъ. Такъ, въ Брауншвейгѣ (§ 120. Gebietet das Staatswohl dringende Eile, oder würde der vorübergehende Zweck des Gesetzes durch Verzögerung vereitelt, so können zwischen den Landtagen die das Landes-, Finanz- und Steuerwesen, so wie die Militärpflicht and die Aushebung der Mannschaften betreffenden Gesetze mit Zustimmung des Ausschusses erlassen werden...); въ Ольденбургѣ нѣсколько иначе: Art. 173, § 1. Der Ausschuss hat die Bestimmung: ...2. in den Fällen der Art. 137 und 193, so wie in Anwendung des Art. 142, sein Gutachten abzugeben... (Ст. 137 говоритъ о чрезвычайныхъ указахъ). Подробныя указанія дастъ Bischof, 100—108; ср. Glatzer, 44; Hansel, 20. Въ протестантскомъ церковномъ правѣ, гдѣ равнымъ образомъ существуютъ чрезвычайные указы, участіе въ изданіи ихъ делегаціи синодовъ является почти общимъ правиломъ; см. Friedmann, 123. — Leges provisoriae старой имперіи, по мнѣнію большинства публицистовъ, могли издаваться лишь съ согласія курфюрстовъ; Menzel, 379.—Парламентская делегація на время отсутствія палатъ представляетъ весьма любопытный институтъ, заслуживающій изученія, но, повидимому, лишенный жизненности въ современномъ конституціонномъ порядкѣ.

V.

Суммируя сдѣланные выше выводы относительно чрезвычайныхъ указовъ, мы можемъ сказать, что при наличности опредѣленныхъ фактическихъ предположенiй монархъ, на основанiи представленiя совѣта министровъ, имѣетъ въ Россiи право издавать особаго характера велѣнiя, именуемыя чрезвычайными указами. Естественнымъ образомъ ставится на очередь вопросъ, каковы темы, которыя можетъ затрогивать подобный чрезвычайный указъ, въ какихъ границахъ, по своему содержанiю, должны оставаться эти указы, обнимаетъ ли чрезвычайное указное творчество всѣ отрасли государственной жизни, или есть такiя сферы ея, гдѣ чрезвычайный указъ не можетъ имѣть никакого примѣненiя.

Рядъ поставленныхъ вопросовъ представляетъ сравнительно большую сложность и, затрогивая нѣкоторыя коренныя проблемы русскаго конституцiоннаго права, требуетъ особенно внимательнаго къ себѣ отношенiя.

Всякое конституцiонное право покоится на строгой iерархiи отдѣльныхъ типовъ государственныхъ велѣнiй. Основные элементы этой iерархiи—законъ и указъ. Часто эти двѣ формы государственныхъ велѣнiй дополняются третьей — основной законъ, и тогда iерархiя выражается въ рядѣ: основной законъ, законъ и указъ. Такого и дѣйствующее русское право. Чрезвычайные указы не служатъ самостоятельнымъ звеномъ въ этой iерархiи. Они являются суррогатами одного изъ звеньевъ — закона. Статья 87 совершенно опредѣленно говоритъ объ этомъ: „...если чрезвычайныя обстоятельства вызовутъ необходимость въ такой мѣрѣ, которая требуетъ обсужденiя въ порядкѣ законодательномъ, Совѣтъ Министровъ представляетъ о ней Государю Императору непосредственно...". Поэтому чрезвычайный указъ, служа суррогатомъ закона, по содержанiю своему совпадаетъ съ закономъ. То, что можетъ быть сдѣлано съ закономъ, можетъ быть сдѣлано и чрезвычайнымъ указомъ (за опредѣленно оговоренными въ ст. 87 исключенiями); то, что не можетъ быть сдѣлано закономъ, не можетъ быть сдѣлано и чрезвычайнымъ указомъ. Отсюда два основныхъ вывода: во первыхъ, содержанiемъ чрезвычайнаго указа не

можетъ быть установленіе какихъ-либо нормъ, которыя уже предустановлены основными законами, и, во-вторыхъ, содержаніемъ чрезвычайнаго указа не должно быть установленіе какихъ-либо нормъ, которыя могутъ быть установлены въ обычномъ указномъ порядкѣ.

Первое изъ этихъ положеній не вызываетъ никакихъ сомнѣній. Статья 87 опредѣленно говоритъ, что „мѣра эта (т. е. чрезвычайный указъ) не можетъ вносить измѣненій... въ Основные Государственные Законы...“. Такое правило является какъ бы юридическимъ труизмомъ, ибо, разъ обычный законъ не можетъ измѣнить закона основного, то ясно, что и суррогатъ обычнаго закона не можетъ сдѣлать этого [51]). Подъ основными законами слѣдуетъ разумѣть: 1) актъ 23 апрѣля 1906 года и 2) тѣ статьи прежнихъ основныхъ законовъ, которыя, на основаніи ст. 24 акта 23 апрѣля 1906 года, признаны таковыми, т. е. Сводъ основныхъ государственныхъ законовъ (Св. Зак. т. I, ч. I, изд. 1906 г.) за исключеніемъ Учрежденія о Императорской Фамиліи, которое формально представляетъ совершенно особую категорію „законовъ основныхъ“ (см. ст. 125 осн. зак.).

Болѣе сложнымъ будетъ провести границу между чрезвычайными указами и указами обыкновенными. Рѣшеніе этого вопроса совпадаетъ, мы сказали, съ рѣшеніемъ болѣе основного вопроса о границахъ между обыкновеннымъ указомъ и закономъ съ точки зрѣнія ихъ содержанія.

Этотъ основной вопросъ по русскому дѣйствующему праву разрѣшается слѣдующимъ образомъ [52]). Прежде всего, основными

---

[51]) Такъ въ большинствѣ законодательствъ; ср. Spiegel, 81; Zolger, 389; Glatzer, 29; Messerschmidt, 20; Hansel, 28. Впрочемъ, при толкованіи старинныхъ, извѣстныхъ намъ, редакцій статей о чрезвычайныхъ указахъ, дѣлаютъ иногда противоположный выводъ: Gaupp, Staatsrecht des Königreichs Würtemberg, 2-e Aufl., 1895, 176.—Hansel, 36, устанавливаетъ слѣдующій выводъ: „...wir... die Kautelen, die durch einzelne Staatsrechte hinzugefügt sind, als individuelle Abweichungen betrachten, im übrigen aber die Unbeschränkheit des Notverordnungsrechts überall dort präsumiren müssen, wo sie nicht ausdrücklich in Abrede gestellt ist“, точно существуетъ какой-то „нормальный“ типъ государственнаго устройства.

[52]) Я конечно, не имѣю претензіи дать здѣсь подробный и полный отвѣтъ на этотъ сложный вопросъ. По поводу нижеслѣдующихъ соображеній

законами указаны, съ одной стороны, тѣ вопросы, которые могутъ быть рѣшены лишь въ порядкѣ законодательномъ, и, съ другой стороны, тѣ вопросы, которые необходимо разрѣшаются въ порядкѣ указномъ. Къ первой категоріи темъ относятся темы, указанныя въ ст. 3, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 79, 80, 81, 82, 83 (мы оставляемъ въ сторонѣ вопросъ о бюджетѣ); къ второй категоріи темъ относятся темы, указанныя въ ст. 11, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 96, 98, 119, 125 осн. зак. Такимъ образомъ изъ всей совокупности темъ, которыя могутъ составлять предметъ государственныхъ велѣній, въ одну и въ другую сторону выдѣлены нѣкоторые опредѣленные вопросы, относительно которыхъ основные законы высказались совершено опредѣлено. Но за симъ остается еще огромная масса темъ, опредѣленнымъ образомъ не подѣленныхъ между законодательствомъ и указнымъ творчествомъ. Какъ разобраться въ этой массѣ, какъ рѣшить, которая изъ нихъ вызываетъ необходимость обращенія къ закону, которая — къ указу? При рѣшеніи этого вопроса на помощь приходятъ два основныхъ начала конституціоннаго права. Во-первыхъ, законъ (мы разумѣемъ законъ обыкновенный) можетъ продолжить, въ силу принадлежащаго ему высшаго авторитета, то разграниченіе, которое начато конституціоннымъ актомъ, а именно въ законѣ можетъ быть постановлено, что рѣшеніе того и иного вопроса совершается или въ законодательномъ, или въ указномъ порядкѣ (конечно, поскольку ранѣе того подобное разграниченіе не было дано основными законами). Во-вторыхъ, ст. 94 осн. зак. даетъ слѣдующее правило: „Законъ не можетъ быть отмѣненъ иначе, какъ только силою закона. Посему, доколѣ новымъ закономъ положительно не отмѣненъ законъ существующій, онъ сохраняетъ полную свою силу“. Изъ этой статьи вытекаетъ, что, разъ какая-либо тема была рѣшена законодательствомъ, впредь ее не можетъ затронуть указъ, развѣ бы рѣчь шла о т. наз. исполнительныхъ повелѣніяхъ (ст. 11 осн. зак.). Примѣненіе этого правила въ настоящее время связано съ нѣкоторыми трудностями,

---

въ первомъ изданіи Очерка было высказано (Лазаревскій, Конст. право, 174, прим. 2; Аваловъ, 29) рядъ вѣскихъ возраженій; обсужденіе вопроса, цѣлесообразное лишь во всей его полнотѣ, завело бы меня слишкомъ далеко, а потому позволяю себѣ отложить полемику.

ибо понятіе закона въ нашемъ правѣ до государственной реформы было болѣе или менѣе шаткимъ, а слѣдовательно не всегда легко рѣшить, какіе акты въ дѣйствующемъ правѣ суть законы и какіе указы, если эти акты по своему происхожденію относятся ко времени, предшествующему 27 апрѣля 1906 года— дата вступленія въ силу конституціоннаго порядка въ Россіи. Трудность опредѣленія, представляетъ ли извѣстный актъ въ старомъ правѣ законъ или указъ, должна быть однако преодолѣна и преодолѣна при помощи тѣхъ средствъ юридической интерпретаціи, къ которымъ обращались для рѣшенія вопроса наши старые юристы и практики. Статья 50 старыхъ основныхъ законовъ („всѣ предначертанія законовъ разсматриваются въ государственномъ совѣтѣ, потомъ восходятъ на высочайшее усмотрѣніе и не иначе поступаютъ къ предназначенному имъ совершенію, какъ дѣйствіемъ самодержавной власти". Св. Зак. Т. I. Ч. I. изд. 1892 г.) служитъ въ этомъ отношеніи основной точкой опоры, но ею не исчерпывается, конечно, кругъ законодательнаго творчества въ старомъ правѣ; высочайше утвержденныя положенія другихъ, кромѣ государственнаго совѣта, старыхъ высшихъ учрежденій равнымъ образомъ въ старомъ правѣ безъ сомнѣнія являлись законами и таковыми признавались на практикѣ.

Совокупность приведенныхъ положеній указываетъ пути разграниченія законодательства и указовъ. Тѣмъ самымъ разрѣшается и интересующій насъ въ данномъ случаѣ вопросъ о разграниченіи простыхъ и чрезвычайныхъ указовъ по содержанію. Обращеніе къ чрезвычайному указу неправильно, когда вопросъ подлежащій рѣшенію, можетъ быть разрѣшенъ обыкновеннымъ указомъ, и лишь тогда, когда требуется для рѣшенія его законъ, можно обращаться къ указу въ порядкѣ ст. 87. Возьмемъ какой-нибудь конкретный примѣръ. Статья 81 основпыхъ законовъ говоритъ, что „Россійскіе подданные пользуются свободою вѣры" и что „условія пользованія этой свободой опредѣляются закономъ". Можно ли въ обыкновенномъ указномъ порядкѣ устоновить ограниченіе свободы вѣры? Очевидно, нѣтъ. Это можетъ быть сдѣлано лишь закономъ, т. е. съ согласія палатъ. Если думы нѣтъ, а „чрезвычайныя обстоятельства" побуждаютъ принять мѣру, которая, скажемъ, съуживаетъ или расширяетъ предѣлы вѣроисповѣдной

свободы, то это можетъ быть сдѣлано лишь въ порядкѣ ст. 87, т. е. временнымъ закономъ, подлежащимъ цензурѣ палатъ, какъ только онѣ соберутся. Или, наоборотъ: ст. 14 осн. зак. говоритъ, что „монархъ . . . издаетъ указы и повелѣнія относительно . . . прохожденія службы чинами арміи и флота . . .“; очевидно, указъ на указанную тему въ порядкѣ ст. 87 невозможенъ, ибо онъ повлекъ бы за собой нарушеніе основныхъ законовъ, передачу въ палаты рѣшенія вопроса, который составляетъ прерогативу монарха.

Наша практика по изданію чрезвычайныхъ указовъ въ разсматриваемомъ отношеніи далеко не безупречна. Встрѣчаются ошибки, выражающіяся въ томъ, что мѣры, которыя могли бы быть проведены лишь въ порядкѣ ст. 87, на дѣлѣ издавались въ обыкновенномъ указномъ порядкѣ, т. е. облекались въ форму актовъ, изъятыхъ отъ цензуры палатъ, и въ томъ, что формально равнозначащія нормы измѣнялись то въ порядкѣ ст. 87, то въ обыкновенномъ порядкѣ, и слѣдовательно игнорировался тотъ основной принципъ конституціоннаго права въ данномъ вопросѣ, что только чрезвычайнымъ указомъ можетъ быть временно измѣнена законодательная норма.

Приведемъ примѣры. Въ нѣсколькихъ актахъ изданныхъ въ промежутокъ между первой и второй думой, мы встрѣчаемъ фразу: „временно, впредь до разрѣшенія настоящаго вопроса въ порядкѣ законодательномъ“ устанавливается то или иное правило, причемъ актъ этотъ издается не въ порядкѣ ст. 87, а обыкновеннымъ указомъ [53]). Это наиболѣе характерный примѣръ неправильности перваго изъ отмѣченныхъ типа: самъ законодатель признаетъ, что вопросъ долженъ быть разрѣшенъ въ законодательномъ порядкѣ, и тѣмъ не менѣе разрѣшаетъ его въ формѣ такого акта, который никогда замѣнить законъ не можетъ. Другой примѣръ — можетъ быть, менѣе курьезный, но тоже характерный,— представляютъ два указа, изданныхъ въ обыкновенномъ порядкѣ, на одну и ту же тему: первый „о продленіи срока для протеста векселей въ городѣ Сызрани до 5 ноября 1906 года“ отъ 25 ав-

[53]) Выс. утв. 1 янв. 1907 г. пол. сов. мин. Собр. узак., 1907. Отд. I, ст. 179. Выс. утв. 9 іюля 1906 г. пол. сов. мин. Собр. узак. 1906, Отд. I. ст. 1636.

густа 1906 г. и второй „о продленіи срока векселей въ гор. Сѣдлецѣ, срокомъ съ 26 августа по 26 октября 1906 года“ отъ 3 сентября того же года [54]). По поводу аналогическаго указа о Бѣлостокѣ, изданнаго еще въ періодъ существованія первой думы (9 Іюня 1906 г.) кемпетентнымъ юристомъ было замѣчено, что „вексельный протестъ регулируется закономъ и притомъ регулируется съ чрезвычайной строгостью и опредѣленностью, такъ какъ протестъ векселя является одной изъ существенныхъ особенностей вексельнаго оборота“ и что „пріостановка дѣйствія этого закона является несомненно мѣрой законодательной, требующей соблюденія всѣхъ тѣхъ формъ, которыя законъ предписываетъ при изданіи законовъ“ [55]). Эти замѣчанія mutatis mutandis всецѣло относятся и къ двумъ цитированнымъ указамъ, которые, очевидно, могли быть изданы лишь въ порядкѣ ст. 87.

Очень интереснымъ примѣромъ нарушенія того принципа, что только указъ въ порядкѣ ст. 87 можетъ временно измѣнить существующій законъ, является рядъ измѣненій Устава о воинской повинности: по странной случайности этотъ безспорно законодательный актъ измѣнялся то въ порядкѣ ст. 87, то въ обыкновенномъ указномъ порядкѣ. Выс. утв. пол. сов. мин. „объ измѣненіи нѣкоторыхъ постановленій Устава о воинской повинности о вольноопредѣляющихся во флотъ“ (Собр. узак. 1906, Отд. I, ст. 1897) издано было со ссылкой на ст. 14 осн. зак., т. е. въ обыкновенномъ указномъ порядкѣ, выс. утв. 6 ноября 1906 г. пол. сов. мин. „о дополненіи постановленій устава о воинской повинности“ (Собр. узак. 1906, Отд. I, ст. 1925) издано было на основаніи ст. 87 осн. зак., наконецъ, выс. утв. 24 ноября 1906 г. пол. сов. мин. „объ освобожденіи чиновъ уѣздной полицейской стражи отъ призыва въ армію, дѣйствующія команды флота или ополченіе“ (Собр. узак. 1907. Отд. I, ст. 106) издано было безъ всякой ссылки на какую-либо статью осн. законовъ, и въ число указовъ въ порядкѣ ст. 87 не вошло. Сопоставленіе этихъ трехъ актовъ производитъ странное впечатлѣніе, и едва ли можно подыскать какое-либо оправданіе для сдѣланнаго въ данномъ случаѣ совершенно произвольнаго выбора путей установленія новаго права.

---

54) Собр. узак. 1906. Отд. I, ст. 1483 и 1568.

55) Каминка, Указъ 9 іюня и основные законы, Право, 1905, 2103—2106.

Отграниченіемъ чрезвычайнаго указа отъ основного закона, съ одной стороны, и отъ обыкновеннаго указа, съ другой, мы еще не исчерпали всего вопроса о возможномъ матеріальномъ содержаніи разсматриваемыхъ нами актовъ. Часто конституціонное право не останавливается на голомъ признаніи необходимой тождественности содержанія чрезвычайнаго указа и закона и вноситъ въ это положеніе существенныя оговорки. Извѣстные вопросы, которые могутъ быть рѣшены закономъ, признается тѣмъ не менѣе невозможнымъ рѣшать чрезвычайнымъ указомъ. Создается для чрезвычайной указной дѣятельности нѣкоторая запретная сфера. Въ эту запретную сферу включается всего чаще (мы не говоримъ о самой конституціи—это по существу дѣла другой вопросъ и о немъ мы упоминали выше) законодательство о выборахъ [56]; иногда имѣется оговорка относительно недопустимости въ чрезвычайномъ указномъ порядкѣ продолжительнаго обремененія государственнаго казначейства и отчужденія государственнаго имущества [57]) или установленія налоговъ и государственныхъ сборовъ [58]) или утвержденія бюджеда [59]), есть конституція, гдѣ говорится о запрещеніи измѣнять компетенцію суда присяжныхъ и отмѣнять гарантіи личной свободы [60]).

Смыслъ установленія указанной запретной сферы заключается не исключительно въ особой важности темъ, въ нее включенныхъ, какъ можетъ показаться съ перваго взгляда: и внѣ ихъ государственная жизнь знаетъ много весьма важныхъ и серьезныхъ вопросовъ, которые однако могутъ быть рѣшены въ чрезвычайномъ указномъ порядкѣ. Центръ тяжести лежитъ въ „непоправимости" тѣхъ большой важности рѣшеній, которыя могутъ быть въ данномъ случаѣ приняты. Всякій чрезвычайный

---

56) Такъ—конституціи Саксоніи (1831), § 88, Саксенъ-Веймара (1850), § 61, Шварцбургъ-Зондерсгаузена (1852), § 31, Рейсса младшей линіи (1852), § 66, Вальдека (1852) § 7. Zachariae, Verfassungsgesetze, 177, 513, 1007, 1047, 1095. Этотъ списокъ долженъ быть, само собою разумѣется, дополненъ тѣми актами, въ которыхъ, какъ напримѣръ въ Австріи, основанія избирательнаго права устанавливаются въ основномъ законѣ, а слѣдовательно оговорка о неизмѣненіи въ чрезвычайномъ указномъ порядкѣ основного закона включаетъ въ себѣ и оговорку относительно неизмѣненія избирательнаго права.

57) Такъ—австрійскій основной законъ § 14.

58) Этотъ вопросъ спорненъ въ Даніи; Goos und Hansen, 79.

59) Такъ—болгарская конституція, ст. 48.

60) Вальдекъ, § 7.

указъ подлежитъ провѣркѣ законодательныхъ учрежденій, какъ только онѣ соберутся. Въ этомъ основная гарантія конституціонности этихъ указовъ. Парламентъ имѣетъ право признать мѣру, принятую правительствомъ, излишней или вредной и въ такомъ случаѣ прекратить ея обязательную силу. Все это невозможно, разъ рѣчь идетъ объ избирательномъ законѣ. Собравшійся на основаніи изданнаго въ чрезвычайномъ указномъ порядкѣ избирательнаго закона парламентъ будетъ уже не тѣмъ народнымъ представительствомъ, какимъ былъ парламентъ предшествующій. Если онъ и утвердитъ чрезвычайный указъ, то онъ все же не въ состояніи будетъ дать ему необходимый авторитетъ. Временный характеръ, который имѣетъ всякій чрезвычайный указъ, будетъ въ корнѣ подорванъ. Въ рукахъ правительства окажется орудіе, которое несовмѣстимо съ правомѣрнымъ развитіемъ государственнаго бытія. То же самое и относительно отчужденія государственнаго имущества: разъ совершенное въ порядкѣ чрезвычайнаго указа, оно невозвратно, хотя бы настоящая законодательная власть и не въ состояніи была одобрить совершившагося факта [61]).

---

61) Кн. С. Друцкой. Ст. 87 основныхъ законовъ и правила 8 марта 1906 г., Право, 1907, 2573—2577, выставляетъ, какъ выводъ изъ нашего дѣйствующаго права, слѣдующія положенія: „на основаніи ст. 87 не могутъ по смыслу закона быть принимаемы мѣры, юридически или логически не допускающія ихъ (?) прекращенія... Если отклоняющее постановленіе думы не можетъ остановить дѣйствія этого акта, то приходится признать, что самый актъ не отвѣчаетъ требованію закона и фактически ограничиваетъ законодательную власть государственной думы"... Примѣромъ нарушенія этихъ положеній, по мнѣнію автора, служатъ пол. сов. мин. о срочномъ пароходствѣ на Ленѣ и на Амурскомъ бассейнѣ (Собр. узак. 1907, Отд. I, ст. 184 и 465), ибо они вызывали заключеніе контрактовъ, которые не могли бы быть нарушенными, хотя бы дума или совѣтъ не приняли двухъ вышесказанныхъ актовъ. Мы готовы согласиться съ авторомъ въ томъ отношеніи, что въ заключенные во исполненіе этихъ актовъ контракты съ предпринимателями слѣдовало внести оговорку относительно возможнаго непринятія положеній сов. мин. думой или гос. совѣтомъ (мы не знаемъ, было-ли это сдѣлано или нѣтъ, какъ не знаетъ того, повидимому, и авторъ разбираемой статьи). Но отсюда еще очень далеко до выписанныхъ нами положеній. Ст. 87 настолько опредѣленно указываетъ предѣлы запретной для чрезвычайной указной дѣятельности сферы, что едва-ли есть возможность приписать ей дѣлаемый авторомъ выводъ. Онъ былъ бы вполнѣ логиченъ по отношенію, напримѣръ, австрійской конституціи, гдѣ предлагаемыя авторомъ оговорки внесены въ текстъ § 14, но разъ законъ

Ст. 87 нашихъ основныхъ законовъ опредѣленнымъ образомъ говоритъ, что принятая въ порядкѣ этой статьи мѣра не можетъ вносить измѣненій въ „постановленія о выборахъ въ совѣтъ или думу“. Какъ извѣстно, вопреки этому постановленію, послѣ роспуска второй государственной думы, изданъ былъ именной указъ 3 іюня 1907 г., заключавшій въ себѣ новое положеніе о выборахъ въ думу. Естественно, что при изданіи этого акта нельзя было опереться на основные законы. Основнымъ законамъ противопоставлены были поэтому аргументы иного характера, отчасти напоминавшіе извѣстную намъ теорію іюльскихъ ордоннансовъ Карла X. Манифестъ 3 іюня гласилъ: „Всѣ эти измѣненія въ порядкѣ выборовъ не могутъ быть проведены обычнымъ законодательнымъ путемъ чрезъ ту государственную думу, составъ коей признанъ нами неудовлетворительнымъ вслѣдствіе несовершенства самого способа избранія ея членовъ. Только власти, даровавшей первый избирательный законъ, исторической власти Русскаго Царя, довлѣетъ право отмѣнить оный и замѣнить его новымъ. Отъ Господа Бога вручена Намъ власть Царская надъ народомъ нашимъ. Передъ Престоломъ его мы дадимъ отвѣтъ за судьбы Державы Россійской. Въ сознаніи зтомъ черпаемъ Мы твердую рѣшимость довести до конца начатое Нами великое дѣло преобразованія Россіи и даруемъ ей новый избирательный законъ, обнародовать который повелѣваемъ правительствующему сенату“... Мы не входимъ здѣсь въ обсужденіе этой мета-юридической теоріи: въ анализѣ ст. 87 мы вправѣ ограничиться указаніемъ на тотъ безспорный, какъ намъ кажется, выводъ, что въ этой статьѣ содержится одна изъ цѣнныхъ гарантій русскаго конституціоннаго порядка, значеніе которой было подчеркнуто именно указомъ 3 іюня.

Постановленія о выборахъ въ совѣтъ или въ думу являются не единственною темою законодательнаго содержанія, закрытою для

точно перечисляетъ законодательныя темы, не подлежащія рѣшенію въ порядкѣ ст. 87, едва-ли возможно de lege lata отстаивать тезисъ Кн. С. Друцкого. Мы попутно отмѣчаемъ этотъ тезисъ, чтобы подчеркнуть, что приведенныя нами въ текстѣ разсужденія относительно общаго смысла внесенныхъ законодателемъ въ ст. 87 основныхъ законовъ оговорокъ не должны быть толкуемы какъ положенія дѣйствующаго права, какими они представлялись бы, если принять взглядъ Кн. С. Друцкого.

указа въ порядкѣ ст. 87. Второю, равнымъ образомъ весьма существенною, запретною темою являются „Учрежденія Государственнаго Совѣта или Государственной Думы“. Специальная оговорка объ этомъ, включенная въ текстъ ст. 87, вызвана, конечно, тѣмъ обстоятельствомъ, что оба сказанныхъ „Учрежденія“ по существу дѣла относятся къ законамъ основнымъ, но вслѣдствіе причинъ, о которыхъ мы здѣсь не будемъ говорить, не вошли въ составъ конституціоннаго законодательства въ томъ формальномъ смыслѣ, который принадлежитъ термину „основные законы“. Въ этомъ смыслѣ ст. 87 вполнѣ вѣрна своей общей конструкціи. Отмѣтимъ, что практическое значеніе этого ограниченія сферы свободной указной дѣятельности въ порядкѣ ст. 87 нѣсколько уменьшается тѣмъ обстоятельствомъ, что главныя положенія обоихъ „Учрежденій“, составляющія ихъ жизненный нервъ, входятъ въ „основные законы“ въ формальномъ смыслѣ слова, и уже потому не могутъ быть измѣнены чрезвычайнымъ указомъ [62]).

VI.

Указъ по формѣ, законъ по содержанію, актъ, издаваемый въ порядкѣ ст. 87 основныхъ законовъ, представляетъ промежуточное образованіе, одновременно близкое двумъ противоположнымъ полюсамъ конституціоннаго строя—закону и указу. Какъ нормальный, постоянный путь установленія государственныхъ велѣній чрезвычайная указная дѣятельность, конечно, не мыслима. Подъ предлогомъ чрезвычайной необходимости она разрушала бы ту основную грань, отсутствіе которой не позволяетъ болѣе говорить о конституціонномъ правѣ, порождала бы анархію и безправіе. Чрезвычайныя указныя полномочія совмѣстимы съ конституціоннымъ поряд-

[62]) Въ Австріи, въ эру обструкціи, возникъ вопросъ, можетъ ли правительство, въ порядкѣ § 14, утверждать договоры съ Венгріей и договоры съ иностранными государствами; ср. Menzel, 386 ff. Практика рѣшила этотъ вопросъ въ утвердительномъ смыслѣ.—Въ Россіи международные договоры не вносятся въ законодательныя учрежденія: это теоретически спорно, но практика не дѣлаетъ исключеній; поэтому не ставится и вопросъ объ отношеніи ст. 87 къ трактатамъ.

комъ только потому, что сила устанавливаемыхъ на основаніи ихъ актовъ ограничена совершенно опредѣленными и твердыми рамками. Такихъ рамокъ не знаетъ ни законъ, ни указъ. Во всякій чрезвычайный указъ, по волѣ права, заложено, такъ сказать, сѣмя смерти. Неизбѣжность утраты обязательной силы есть коренное, „имманентное", свойство этого акта, и вопросъ лишь въ томъ, скорѣе или медленнѣе наступаетъ его неизбѣжная гибель. Можно смѣло сказать, что въ указанныхъ особыхъ свойствахъ обязательной силы указовъ въ порядкѣ ст. 87 лежитъ наиболѣе важная и характерная часть всего изучаемаго нами института.

Послѣдняя часть ст. 87 посвящена характеристикѣ границъ обязательной силы чрезвычайныхъ указовъ. Она гласитъ такъ: „дѣйствіе такой мѣры прекращается, если подлежащимъ Министромъ или Главноуправляющимъ отдѣльною частью не будетъ внесенъ въ Государственную Думу, въ теченіе первыхъ двухъ мѣсяцевъ послѣ возобновленія занятій Думы, соотвѣтствующій принятой мѣрѣ законопроектъ, или его не примутъ Государственная Дума или Государственный Совѣтъ".

Намъ предстоитъ на основаніи этого текста выяснить, къ чему сводится обязательная сила изданныхъ въ порядкѣ ст. 87 актовъ.

Приведенный текстъ не даетъ общей формулы въ отвѣтъ на только-что поставленный вопросъ. Въ этомъ отношеніи онъ уклоняется отъ своего прототипа—австрійскаго § 14 и многихъ другихъ конституцій. § 14 прямо указываетъ, что чрезвычайные указы обладаютъ „временной силой закона" (provisorische Gesetzeskraft). Въ этихъ словахъ содержится лучшая и точнѣйшая характеристика обязательной силы чрезвычайныхъ указовъ не только въ Австріи, но всюду, гдѣ эти указы существуютъ, и въ томъ числѣ у насъ. Чрезвычайный указъ обладаетъ силой закона, но силой—всегда и безусловно временной. Обѣ части этого опредѣленія непосредственно и необходимо связаны между собой. Ихъ взаимная обусловленность одна оправдываетъ возможность существованія чрезвычайныхъ указовъ въ конституціонномъ строѣ. Безъ нея нѣтъ конституціи. Лишь имѣя въ виду это основное положеніе, мы можемъ приступить къ анализу отдѣльныхъ частей формулы: чрезвычайные указы обладаютъ силой закона, но силой временной.

Начнемъ съ первой части формулы.

Чрезвычайные указы имѣютъ силу закона. Что это значитъ? Это значитъ, что актъ, изданный въ порядкѣ ст. 87 осн. зак., обладаетъ тѣмъ авторитетомъ, какимъ обладаетъ законодательнымъ путемъ установленная норма, со всѣми вытекающими отсюда послѣдствіями. Къ нему всецѣло примѣнимы установленныя относительно силы законовъ правила, въ частности въ Россіи ст. 85, 88, 89, 93, 94 и 95 осн. зак. Обязательная сила закона не меньше и не больше обязательной силы чрезвычайнаго указа. Отсюда, во первыхъ, всякій законъ можетъ быть отмѣненъ чрезвычайнымъ указомъ, во вторыхъ, всякій чрезвычайный указъ можетъ быть отмѣненъ закономъ, и, въ третьихъ, никакой чрезвычайный указъ не можетъ быть отмѣненъ указомъ обыкновеннымъ.

Всѣ эти положенія настолько ясны, что, казалось бы, не должны вызывать никакихъ сомнѣній. Практика наша по изданію чрезвычайныхъ указовъ ихъ сознавала и послѣдовательно проводила въ жизнь. Уже встрѣчающаяся почти во всѣхъ чрезвычайныхъ указахъ формула: „въ измѣненіе и дополненіе подлежащихъ узаконеній“ свидѣтельствуетъ объ этомъ.

Нѣкоторыя сомнѣнія вызвало лишь одно изъ указанныхъ послѣдствій общаго положенія о равной закону силѣ чрезвычайныхъ указовъ: высказана была теорія, по которой въ извѣстной мѣрѣ чрезвычайные указы обладаютъ бо́льшимъ, сравнительно съ закономъ, авторитетомъ. Мы имѣемъ въ виду заявленіе Предсѣдателя Совѣта Министровъ въ засѣданіи второй сессіи государственной думы 13 марта 1906 года при обсужденіи вопроса объ отмѣнѣ указа о военно-полевомъ судѣ. Какъ извѣстно, указъ этотъ не былъ внесенъ въ думу и долженъ былъ утратить силу 20 апрѣля 1906 г. Дабы ускорить отмѣну, уже въ одномъ изъ первыхъ засѣданій второй думы былъ внесенъ законопроектъ объ отмѣнѣ военно-полевыхъ судовъ, т. е. отмѣнѣ въ общемъ законодательномъ порядкѣ чрезвычайнаго указа, еще не утратившаго своего дѣйствія. По этому поводу П. А. Столыпинъ заявилъ: „Временные законы, которые вошли въ силу во время пріостановленія дѣйствій Думы, могутъ быть отмѣнены только согласно ст. 87 основныхъ государственныхъ законовъ. Ст. 87 гласитъ, что дѣйствіе такой мѣры прекращается, если подлежащимъ министромъ или главноуправляющимъ отдѣльною частью не будетъ внесено въ Государственную Думу въ теченіе

первыхъ двухъ мѣсяцевъ послѣ возобновленія занятій думы соотвѣтствующаго принятымъ мѣрамъ законопроекта. Слѣдовательно, самымъ закономъ установленъ порядокъ прекращенія такого временнаго закона. Казалось бы, что другого порядка быть не можетъ"[63]). Нельзя согласиться съ этой точкой зрѣнія. Болѣе правильною съ юридической точки зрѣнія представлялась аргументація д. Гессена (С.-Петербургская губ.), возражавшаго Предсѣдателю Совѣта Министровъ. „Вопросъ заключается въ томъ, сказалъ онъ, имѣетъ ли право, не ожидая двухмѣсячнаго срока, Государственная Дума въ законодательномъ порядкѣ отмѣнить временный законъ о военно-полевыхъ судахъ. Предсѣдатель совѣта министровъ рѣшаетъ этотъ вопросъ въ отрицательномъ смыслѣ, полагая, что Государственная Дума такого права не имѣетъ. Я сомнѣваюсь въ юридической правильности такого рѣшенія. Долженъ указать вамъ, прежде всего, на то, что ст. 87 основныхъ законовъ, о которой въ настоящее время идетъ рѣчь, находится въ отдѣлѣ основныхъ законовъ, трактующей о законахъ, и слѣдовательно временный законъ разсматривается какъ законъ, и всѣ тѣ права, которыя принадлежатъ Государственной Думѣ по отношенію къ законамъ вообще, эти самыя права несомнѣнно принадлежатъ ей и по отношенію къ временному закону. Всякое другое толкованіе привело бы насъ съ естественной необходимостью къ совершенно невозможному выводу; намъ необходимо было бы признать, что временный законъ, по самому смыслу основныхъ законовъ, имѣющій меньшую крѣпость, меньшую твердость, нежели законъ постоянный, что этотъ временный законъ при томъ толкованіи, которое угодно дать ст. 87 предсѣдателю совѣта министровъ, обладаетъ сугубой крѣпостью и сугубой устойчивостью. Оказалось бы, что всякій постоянный законъ, если бы онъ принятъ былъ первой Государственной Думой, мы можемъ отмѣнить сейчасъ послѣ того, какъ собралась вторая Государственная Дума, а временный законъ отмѣнить мы не можемъ"[64])[65]). Въ эти слова

---

[63]) Стен. отч. 1907, I, 512—513.

[64]) Стен. отч. 1907, I, 517—518.

[65]) Spiegel, 213: Der Reichsrath kann, noch bevor ihm die Notverordnung, vorgelegt wird, oder auch nach deren Vorlage, bevor er Beschluss über die Notverordnung fasst, einen die letztere aufhebenden oder abändernden Gesetzentwurf beschliessen. Erhält dieser Entwurf die kaiserliche Sanction

надо однако внести оговорку: не дума одна можетъ отмѣнить чрезвычайный указъ, а законодательная власть въ ея цѣломъ, т. е. дума, совѣтъ и монархъ.

Къ вышеизложенному остается лишь добавить, что, само собою разумѣется, чрезвычайный указъ можетъ быть отмѣненъ другимъ чрезвычайнымъ указомъ, подобно тому, какъ одинъ законъ можетъ отмѣнить другой законъ. Въ нашей практикѣ — столь богатой — примѣненія ст. 87 имѣется примѣръ подобнаго измѣненія указа въ порядкѣ ст. 87 другимъ указомъ, изданнымъ въ томъ же порядкѣ. Выс. утв. 15 ноября 1906 г. пол. сов. мин. объ обезпеченіи нормальнаго отдыха служащихъ въ торговыхъ заведеніяхъ, складахъ и конторахъ (Собр. узак. 1906, Отд. I, ст. 1894) было измѣнено выс. утв. 12 Сентября 1907 г. пол. сов. мин. [66]) (Собр. узак. 1907, Отд. I, ст. 1150), причемъ оба акта были изданы въ чрезвычайномъ указномъ порядкѣ.

Единственное существенное отличіе обязательной силы чрезвычайнаго указа объ обязательной силѣ закона заключается въ томъ, что съ утратою чрезвычайнымъ указомъ, измѣнившимъ какой-либо законъ, своей силы возстановляется дѣйствіе этого измѣненнаго имъ закона, между тѣмъ какъ отмѣна закона не равняется реставраціи предшествующаго законодательства на ту же тему; отмѣна чрезвычайнаго указа есть возвращеніе къ status quo ante, отмѣна же закона никогда таковаго за собой не влечетъ. Эта особенность тѣсно связана съ вторымъ элементомъ въ характеристикѣ обязательной силы чрезвычайныхъ указовъ — ихъ временнымъ характеромъ, и всецѣло объясняется имъ. Поэтому позволяю

und wird er sodann als Gesetz publicirt, so derogiert selbstverständlich das Gesetz der Nothverordnung. Въ весьма богатой датской практикѣ былъ поставленъ еще и слѣдующій вопросъ. Дабы ускорить отмѣну трехъ временныхъ законовъ, изданныхъ правительствомъ, оппозиція внесла въ фолькстингъ въ концѣ декабря 1885 г. три законопроекта, тождественнаго съ временными законами содержанія. Эти законопроекты были фолькстингомъ отвергнуты. Отсюда выводилось, что временные законы утратили силу. Этотъ юридическій софизмъ былъ отвергнутъ рѣшеніемъ высшаго суда. Goos und Hansen, 82 f.

[66]) Объ измѣненіи статей 5, 6 и 9 выс. утв. 15 ноября 1906 г. положенія объ обезпеченіи нормальнаго отдыха служащихъ въ торговыхъ заведеніяхъ, складахъ и конторахъ.

себѣ пока отложить анализъ этого положенія, и перейти сначала къ общему вопросу о временномъ характерѣ дѣйствія чрезвычайныхъ указовъ.

Выше сказано было, что всякій указъ, изданный въ порядкѣ ст. 87, закономъ осужденъ, какъ таковой, на неизбѣжную гибель. Чтобы убѣдиться въ правильности этого положенія, достаточно прослѣдить возможную судьбу всякаго изданнаго въ порядкѣ ст. 87 указа. Точныя указанія по этому предмету мы находимъ въ текстѣ этой статьи, приведенномъ выше. Онъ предвидитъ три основныхъ гипотезы: 1) чрезвычайный указъ не вносится въ думу въ теченіе двухъ мѣсяцевъ по возобновленіи ея занятій; 2) чрезвычайный указъ, внесенный въ думу, отвергается ею или государственнымъ совѣтомъ и 3) чрезвычайный указъ, внесенный въ думу, превращаетзя въ законъ. Анализъ указанныхъ трехъ гипотезъ приводитъ къ убѣжденію, что въ каждой изъ нихъ чрезвычайный указъ, какъ таковой, неизбѣжно теряетъ свою силу.

Этотъ общій выводъ, который мы постараемся подтвердить въ нижеслѣдующемъ, вполнѣ понятенъ и не представляетъ ничего неожиданнаго, если вдуматься въ исторію всего разсматриваемаго нами института.

На самомъ дѣлѣ, уже съ перваго момента появленія чрезвычайныхъ указовъ въ конституціяхъ отдѣльныхъ европейскихъ государствъ, всѣ усилія направлены были къ тому, чтобы согласовать существованіе чрезвычайныхъ указныхъ полномочій съ основами конституціоннаго порядка. Путь для этого былъ одинъ— передача рѣшающаго голоса въ опредѣленіи судьбы принятыхъ въ состояніи необходимости указовъ той власти, которая одна, съ точки зрѣнія конституціоннаго порядка, имѣетъ право законодательствованія. Цѣль эта была достигнута не сразу. Столь опредѣленныхъ правилъ, какъ правило ст. 87 или правило австрійскаго § 14, сразу создать не удалось. Сначала довольствовались болѣе или менѣе неопредѣленнымъ указаніемъ, что чрезвычайные указы должны быть вносимы въ палаты „на предметъ принятія ихъ“ [67]),

[67]) Такъ: саксонская конституція (1831), § 88, и прусская (1850), § 63. Тотъ же текстъ въ болѣе позднихъ конституціяхъ Даніи (1866), § 25, и Болгаріи (1879), § 47.

причемъ ничего не говорилось ни о срокѣ внесенія, ни о послѣдствіяхъ таковаго. Позднѣе идутъ нѣсколько далѣе и говорятъ, что чрезвычайные указы должны быть вносимы въ палаты „для осуществленія ими принадлежащихъ имъ по конституціи правъ“ или „полученія согласія ихъ на эти указы“—причемъ оговаривается, что непринятіе чрезвычайныхъ указовъ влечетъ ихъ недѣйствительность на будущее время [68]). Наконецъ, приходятъ къ формуламъ, регулирующимъ судьбу чрезвычайныхъ указовъ съ почти математическою точностью, устанавливаютъ не только обязательность внесенія, но и срокъ таковаго, а равно всѣ послѣдствія разсмотрѣнія чрезвычайныхъ указовъ палатами [69]) [70]). Какъ бы то ни было

[68]) Такъ, въ ганноверской конституціи (1848), § 72, и въ рядѣ нѣмецкихъ конституцій начала пятидесятыхъ годовъ: Саксенъ-Веймаръ (1850), § 61 (дѣйствіе мѣры прекращается въ концѣ сессіи перваго ландтага, если онъ отвергнулъ указъ), Ольденбургъ (1852). § 137, Саксенъ Кобургъ и Гота (1852), § 130, Вальдекъ (1852), § 7 (дѣйствіе мѣры прекращается при отказѣ въ утвержденіи ближайшаго ландтага, но правительство имѣетъ въ этомъ случаѣ право внести указъ въ слѣдующій ландтагъ и тогда, до отказа въ утвержденіи со стороны сего послѣдняго, мѣра продолжаетъ дѣйствовать), Гольштейнъ (1851), § 13, и другія. Изъ новѣйшихъ конституцій Японія (1889), § 8.

[69]) Австрійскій § 14 и русская ст. 87.

[70]) Этими условіями развитія конституціоннаго права объясняются и нѣкоторыя особенности нѣмецкой доктрины, на которой отражается долго господствовавшая неопредѣленность послѣдствій внесенія чрезвычайныхъ указовъ въ палаты. Изъ этой неопредѣленности выростаетъ ученіе, которое можно было бы назвать „доктриной провѣрки“ (Prüfungstheorie). Чтобы понять, въ чемъ она заключается, возьмемъ за исходный пунктъ комментарій Роберта ф. Моля къ Вюртембергской конституціи. Эта конституція не знаетъ обязанности правительства вносить изданные имъ чрезвычайные указы въ палаты. Тѣмъ не менѣе ф. Моль (Das Staatsrecht des Königreiches Württemberg, 2-e Aufl., 1840, I. 199) даетъ слѣдующее положеніе: „Ebenso unbestreitbar (какъ право изданія чрезвычайныхъ указовъ) hat die Ständeversammlung das Recht in einem solchen Falle zu untersuchen: a) ob wirklich die Sicherheit des Staates bedroht war; b) ob die Umstände in der That so dringend waren, dass die nächste Zusammenkunft der Volksvertreter nicht abgewartet werden konnte“. Такимъ образомъ палаты привлекаются къ дѣлу прежде всего для того, чтобы провѣрить законность изданія чрезвычайнаго указа. Даже послѣ того, какъ конституціи опредѣленнымъ образомъ устанавливаютъ, что участіе парламента заключается въ принятіи или непринятіи чрезвычайнаго указа, утвержденіе о „провѣркѣ“ указной дѣятельности палатами продолжаетъ жить. Создается ученіе, которое говоритъ, что роль палатъ въ данномъ случаѣ двойственна: имъ

однако, развитіе права сразу же оріентируется въ направленіи признанія за законодательною властью права рѣшающаго голоса въ судьбѣ чрезвычайныхъ указовъ и слѣдовательно признанія, что, только превратившись въ законъ, такой указъ можетъ продолжать существовать, а самъ по себѣ, какъ таковой, продолжать дѣйствовать не можетъ. „По отношенію къ подданнымъ временной законъ есть законъ, по отношенію же къ парламенту лишь законопроектъ", говорятъ датскіе юристы [71]). Въ этомъ ключъ къ тому общему положенію, что чрезвычайный указъ имѣетъ лишь временную силу,—положенію, которое намъ предстоитъ обосновать теперь для нашего права разборомъ тѣхъ основныхъ трехъ гипотезъ, которыя указываетъ ст. 87 и которыя мы перечислили выше.

Первая гипотеза сводится къ слѣдующему. Изданный въ чрезвычайномъ указномъ порядкѣ актъ въ теченіе установленнаго въ законѣ двухмѣсячнаго срока послѣ возобновленія занятій думы вносится въ нее подлежащимъ министромъ или главноуправляющимъ отдѣльною частью. Въ такомъ случаѣ актъ по истеченіи сказаннаго срока теряетъ силу.

Здѣсь утрата чрезвычайнымъ указомъ своей обязательной силы вызывается волею той самой власти, которая его создала. Очевидно, имѣется въ виду случай, когда власть, установившая чрезвычайную мѣру, по тѣмъ или инымъ соображеніямъ приходитъ къ сознанію, что мѣра эта болѣе не нужна, потому ли, что она достигла цѣли или что обстоятельства, ее вызвавшія, болѣе не существуютъ, или почему-либо иному. Мы говоримъ, что здѣсь

принадлежатъ, съ одной стороны, „критико-юридическія" функціи и, съ другой, функціи „квази-законодательныя". Таковъ, напр., комментарій къ прусской конституціи, даваемый Glatzer'омъ, 71 ff. и Hansel'емъ, 42 ff., и это—несмотря на то, что въ § 63 конституціи говорится лишь: „такія распоряженія должны быть однако представлены въ ближайшую сессію на утвержденіе палатъ". Характерно, что даже при толкованіи австрійскаго § 14, который, казалось бы, не даетъ ни малѣйшаго повода къ обоснованію теоріи провѣрки, старая доктрина продолжаетъ отчасти существовать: Zolger, 394. Въ нашемъ правѣ нѣтъ никакихъ слѣдовъ такого построенія. „Критико-юридическая" функція не признана за палатами и всецѣло замѣнена болѣе существенной практически функціей „квази-законодательной".

[71]) Goos und Hansen, 79.

чрезвычайный актъ теряетъ силу по волѣ той власти, которая его создала, хотя изъ точнаго текста ст. 87 это непосредственно и не вытекаетъ. Изъ него вытекаетъ, на первый взглядъ, нѣсколько иной выводъ. Внесеніе или невнесеніе указа въ думу какъ будто поставлено въ зависимость отъ „подлежащаго“ министра или главноуправляющаго отдѣльною частью. Но это такъ лишь на первый взглядъ. Разъ чрезвычайный указъ при своемъ изданіи долженъ обязательно разсматриваться совѣтомъ министровъ, представляется невозможнымъ допустить, чтобы отдѣльный министръ имѣлъ право самостоятельно рѣшить, долженъ ли этотъ актъ дѣйствовать послѣ возобновленія занятій думы или нѣтъ. Необходимость внесенія вопроса въ совѣтъ министровъ вполнѣ отвѣчаетъ, кромѣ того, и общему принципу, изложенному въ ст. 15 учр. сов. мин., что вопросы законодательнаго характера рѣшаются въ совѣтѣ. Равнымъ образомъ представляется очевиднымъ, что, разъ установленіе чрезвычайнаго указа можетъ быть сдѣлано только верховною властью, лишеніе такого указа обязательной силы путемъ невнесенія его въ думу безъ воли таковой сдѣлано быть не можетъ [72]).

---

[72]) По этому поводу не могу не коснуться одного, близкаго разбираемому, вопроса нашего дѣйствующаго права, который, повидимому, представляется не совсѣмъ яснымъ. Ст. 162 учр. мин. (Св. Зак. т. I, ч. 2, изд. 1892 г.) гласила „объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующихъ законовъ министры и главноуправляющіе отдѣльными частями входятъ въ государственный совѣтъ съ представленіями не иначе, какъ испросивъ на то предварительное Высочайшее Его Императорскаго Величества разрѣшеніе“. Въ Продолженіи Свода Законовъ 1906 года эта статья была показана исключенной. Мы рѣшительно не понимаемъ мотивовъ этого исключенія. Въ новомъ учрежденіи совѣта министровъ отношенія между монархомъ и министрами не получили характеристики, которая исключала бы возможность существованія ст. 162 учр. мин. Напротивъ того, эта статья вполнѣ отвѣчаетъ ст. 9 этого учрежденія. Съ другой стороны, то обстоятельство, что законопроекты вносятся теперь не въ старый государственный совѣтъ, а въ думу равнымъ образомъ не представляетъ достаточныхъ основаній къ исключенію ст. 162, ибо она по своему смыслу регулируетъ вовсе не взаимное положеніе министровъ и государственнаго совѣта, а обязанности министровъ по отношеніи къ монарху.—Если такимъ образомъ ст. 162 слѣдуетъ считать дѣйствующей (конечно, въ видоизмѣненномъ согласно новому праву видѣ), то она является косвеннымъ аргументомъ въ пользу выставленнаго въ текстѣ положенія, что на невнесеніе

На практикѣ выставленныя положенія соблюдались вполнѣ правильно и точно. 20 апрѣля 1907 года, когда истекъ срокъ представленія изданныхъ между первой и второй думами чрезвычайныхъ указовъ, въ Собраніи узаконеній распубликовано было выс. утв. 18 апрѣля того же года положеніе совѣта министровъ „о прекращеніи дѣйствія нѣкоторыхъ законодательныхъ постановленій, изданныхъ въ порядкѣ статьи 87 основныхъ государственныхъ законовъ, и о продленіи дѣйствія тѣхъ изъ постановленій, изданныхъ въ томъ же порядкѣ, соотвѣтствующіе коимъ законопроекты внесены въ Государственную Думу“ (Собр. узак. 1907, Отд. I, ст. 714).

Само собою разумѣется, что только-что приведенное положеніе совѣта министровъ вовсе не являлось тѣмъ основаніемъ, по силѣ котораго часть чрезвычайныхъ указовъ утратила къ 20 апрѣля 1907 года свое обязательное значеніе. Положеніе имѣло лишь деклараторное значеніе. Указы утратили силу потому, что истекъ указанный въ законѣ срокъ ихъ представленія въ думу и они не были въ нее внесены.

Срокъ, истеченіе коего имѣетъ столь существенное и опредѣляющее значеніе для судьбы чрезвычайнаго указа, не можетъ быть измѣненъ или продолженъ никакою властью, пока существуетъ ст. 87 осн. зак. въ ея теперешней формѣ. Указанные въ немъ два мѣсяца высчитываются какъ tempus continuum, т. е. amomento ad momentum. Впрочемъ, могутъ наступить условія, при которыхъ теченіе означеннаго срока прерывается. Это имѣетъ мѣсто въ томъ случаѣ, если до конца двухъ мѣсяцевъ дума перестала существовать, т. е. была закрыта сессія или былъ установленъ монархомъ перерывъ таковой. Само собою разумѣется, наступленіе предѣла двухмѣсячнаго срока послѣ новаго прекращенія занятій думы не дѣлаетъ чрезвычайный указъ недѣйствительнымъ, хотя бы онъ и не былъ внесенъ въ думу, ибо въ данномъ случаѣ правительство ни имѣло возможности воспользо-

---

чрезвычайнаго указа въ думу должно быть испрашиваемо Высочайшее соизволеніе, ибо по общему принципу въ дѣлахъ законодательныхъ министры, согласно ст. 162, въ связи съ ст. 9 учр. сов. мин., не дѣйствуютъ самостоятельно.—Продолженіе 1908 г. совершенно правильно эту статью возстановило.

зоваться даннымъ ему срокомъ. Спрашивается однако, продолжается ли теченіе срока съ возобновленіемъ занятій думы (т. е. возобновленіемъ прежней сессіи или началомъ новой) или срокъ начинаетъ въ такомъ случаѣ течь съ начала. Австрійская доктрина, гдѣ тотъ же вопросъ ставится §-омъ 14, рѣшаетъ его въ смыслѣ продолженія теченія срока, а не его возобновленія [73]). Такое рѣшеніе слѣдуетъ считать вполнѣ правильнымъ и съ точки зрѣнія ст. 87, ибо, допуская обратное, мы пришли бы къ тому противорѣчащему смыслу статьи выводу, что правительство можетъ при извѣстныхъ условіяхъ пользоваться бóльшимъ, нежели два мѣсяца, срокомъ для внесенія чрезвычайныхъ указовъ въ думу.

Въ связи съ этимъ возникаетъ еще и другой вопросъ, служившій предметомъ живой полемики въ Австріи въ эру обструкціи. Сессія думы, въ которую внесенъ указъ въ порядкѣ ст. 87, кончилась прежде, чѣмъ дума приняла или отвергла его; подлежитъ-ли такой указъ вторичному внесенію въ новую сессію? Вопросъ этотъ олженъ быть разрѣшенъ въ томъ смыслѣ, что указъ, внесенный въ одну сессію, слѣдуетъ считать тѣмъ самымъ внесеннымъ и въ новую; пока дума не высказалась, обсужденіе указа остается на очереди, вносится ли указъ вновь или нѣтъ [74]).

Вторая гипотеза, которую предвидитъ ст. 87, заключается въ томъ, что чрезвычайный указъ въ сказанный срокъ вносится въ думу и ею отвергается, или отвергается, будучи принятымъ ею, государственнымъ совѣтомъ. Въ этомъ случаѣ съ момента отверженія тѣмъ или другимъ учрежденіемъ онъ теряетъ силу.

---

[73]) Spiegel, 172; Zolger, 398. Отмѣтимъ, что для многихъ конституцій рѣшеніе вопроса о срокѣ внесенія чрезвычайнаго указа въ палаты представляетъ существенное затрудненіе, ибо въ нихъ онъ или вовсе не указанъ, или указанъ неопредѣленными формулами вродѣ: „безотлагательно“ и т. п. Для ознакомленія съ тѣмъ, какъ выходитъ доктрина изъ сказаннаго затрудненія, сошлемся на Glatzer, 52.

[74]) Ср. Menzel, 388 ff. — Таковъ, повидимому, смыслъ и русской практики. См. рядъ законопроектовъ, внесенныхъ въ первою сессію третьей думы: Стен. отч., 1907—1908, Соз. III, Сес. I, ч. I, 289 сл. и Приложенія къ стен. отч., т. I, стр. 4 сл.

Это положеніе вытекаетъ изъ вполнѣ яснаго смысла ст. 87, редактированной по этому пункту впрочемъ довольно плохо [75]). Оно не вызываетъ никакихъ сомнѣній, кромѣ развѣ понятія „соотвѣтствующій законопроектъ", о которомъ ниже. Дѣло представляется въ слѣдующемъ видѣ. Законъ устанавливаетъ, что для того, чтобы продолжать дѣйствовать, чрезвычайный указъ долженъ превратиться въ законъ въ формальномъ смыслѣ этого слова. Чтобы добиться этого превращенія, правительство должно идти по тому общему пути, который указанъ ему для участія въ законодательствѣ, т. е. должно воспользоваться принадлежащимъ ему правомъ законодательнаго почина. Оно должно внести въ думу, куда вообще по нашему праву въ первую голову направляются правительственные законопроекты [76]), соотвѣтствующій чрезвычайному указу законопроектъ. Этотъ законопроектъ имѣетъ ту судьбу, которую имѣетъ всякій другой законопроектъ. Онъ можетъ быть отвергнутъ нижней палатой; онъ можетъ быть принятъ нижней палатой, но отвергнутъ верхней. Въ отличіе отъ обычнаго законопроекта, по тексту ст. 87 какъ бы не допускается лишь возможность отказа въ санкціи со стороны монарха, но это, конечно, лишь описка составителей основныхъ законовъ, которая объясняется тѣмъ, что на практикѣ едва ли допустимо, чтобы монархъ отказалъ въ санкціи той мѣрѣ, которая ранѣе имъ самимъ была установлена. Утрата чрезвычайнымъ указомъ своей силы съ этой точки зрѣнія въ указанной нами второй гипотезѣ вполнѣ понятна: разъ условіемъ существованія указа послѣ созыва думы является превращеніе его въ законъ, то установленная невозможность такого превращенія естественно влечетъ невозможность дальнѣйшей обязательной силы указа.

Нѣкоторое недоумѣніе вызываетъ лишь, какъ указано, терминъ ст. 87—„соотвѣтствующій принятой мѣрѣ законопроектъ". Вопросъ

---

[75]) Фраза: „дѣйствіе такой мѣры прекращается, если... соотвѣтствующій принятой мѣрѣ законопроектъ не примутъ Государственная Дума или Государственный Совѣтъ" звучитъ переводомъ съ нѣмецкаго. Лучше было бы сказать: „если соотвѣтствующій законопроектъ отвергнетъ Гос. Дума или Гос. Совѣтъ".

[76]) Въ этомъ одно изъ существенныхъ отличій нашего права отъ западнаго.

о толкованіи этого термина былъ затронутъ въ засѣданіи второй думы 21 мая 1907 года во время преній, о которыхъ придется еще упоминать, когда мы будемъ говорить о третьей гипотезѣ ст. 87. Въ рѣчи, произнесенной въ этомъ засѣданіи, министръ юстиціи выставилъ слѣдующій тезисъ: „Въ статьѣ этой (87-ой) говорится о законопроектахъ, вносимыхъ по поводу изданныхъ мѣръ, законопроектахъ, „соотвѣтствующихъ“ (таково буквальное выраженіе ст. 87 основныхъ законовъ) принятымъ мѣрамъ. Отсюда, по моему мнѣнію, слѣдуетъ, что, прежде всего, правительство, вносящее законопроекты, имѣетъ право въ законопроектѣ сдѣлать тѣ или другія отступленія отъ мѣры, которая была издана въ порядкѣ ст. 87, заботясь лишь о томъ, чтобы законопроектъ соотвѣтствовалъ изданной въ порядкѣ ст. 87 основныхъ законовъ мѣрѣ въ своемъ существѣ“ [77]).

Это воззрѣніе слѣдуетъ, въ общемъ, считать совершенно правильнымъ, и лишь въ опредѣленіи понятія „соотвѣтствія“ законопроекта чрезвычайному указу слова министра юстиціи вызываютъ нѣкоторыя частныя оговорки. На самомъ дѣлѣ, въ отличіе отъ многихъ западныхъ образцовъ, въ томъ числѣ и отъ самаго близкаго—австрійскаго § 14, наше право не требуетъ внесенія въ думу указа въ томъ самомъ видѣ, въ какомъ онъ былъ изданъ, а довольствуется внесеніемъ „соотвѣтствующаго“ ему проекта, слѣдовательно проекта, который можетъ и не быть вполнѣ тождественнымъ съ изданнымъ въ порядкѣ ст. 87 указомъ [78]). Отрицая такимъ образомъ дословное совпаденіе законопроекта съ чрезвычайнымъ указомъ, законъ считаетъ однако, что нѣкоторая связь между ними должна существовать. Связь эта выражается понятіемъ „соотвѣтствія“ законопроекта указу. Что разумѣетъ законъ подъ этимъ терминомъ? Министръ юстиціи, въ приведенныхъ выше словахъ, разъясняетъ его въ томъ смыслѣ, что законопроектъ долженъ соотвѣтствовать указу въ своемъ существѣ. Нельзя не признать этого опредѣленія нѣсколько темнымъ. Оно во всякомъ случаѣ требуетъ разъясненія.—По нашему мнѣнію, „соотвѣтствіе“ двухъ актовъ должно быть, съ одной стороны, формальнымъ, а, съ другой, матеріальнымъ

[77]) Стен. отч. 1907, II, 883—884.

[78]) Въ томъ-же смыслѣ для Даніи Goos und Hansen, 81.

Подъ соотвѣтствіемъ формальнымъ мы разумѣемъ необходимость опредѣленнаго и категорическаго указанія въ законопроектѣ, что онъ призванъ служить къ замѣнѣ того или другого, изданнаго въ чрезвычайномъ порядкѣ, указа. Это вытекаетъ изъ самого существа процеса внесенія чрезвычайныхъ указовъ въ законодательныя учрежденія. Съ судьбою „соотвѣтствующаго законопроекта" тѣснымъ образомъ связана судьба изданнаго въ порядкѣ ст. 87 указа. Разъ законопроектъ отвергнутъ, падаетъ чрезвычайный указъ. Если довольствоваться соотвѣтствіемъ ихъ другъ другу лишь „въ существѣ" ихъ, то можетъ возникнуть рядъ сомнѣній; положимъ, извѣстное постановленіе указа не воспроизведено въ законопроектѣ или воспроизведено въ нѣсколько измѣненномъ видѣ: остается ли оно тогда въ силѣ, если законопроектъ отвергнутъ, и т. д. Такимъ сомнѣніямъ не должно быть мѣста. Законъ требуетъ, чтобы точно было извѣстно, продолжаетъ дѣйствовать чрезвычайный указъ или нѣтъ. А эта опредѣленность можетъ быть достигнута только въ томъ случаѣ, если, отвергая законопроектъ, палата будетъ знать, какой именно чрезвычайный указъ въ его цѣломъ она лишаетъ силы.

Соотвѣтствіе должно быть и матеріальнымъ. Очевидно, министръ нарушилъ бы указаніе закона, если бы, подъ предлогомъ внесенія чрезвычайнаго указа, онъ внесъ законопроектъ на ту же тему, но совершенно иного содержанія. Въ этомъ случаѣ онъ поступилъ бы гораздо правильнѣе съ точки зрѣнія закона, если бы отказался отъ внесенія чрезвычайнаго указа въ думу, а внесъ совершенно самостоятельный законопроектъ. Полная переработка указа равняется признанію, что въ его настоящемъ видѣ онъ не нуженъ: признавая это, министръ не вправѣ, внося законопроектъ, задерживать отмѣну признаннаго имъ самимъ несовершеннымъ чрезвычайнаго указа.

Сказанное относительно второй изъ указанныхъ въ ст. 87 гипотезъ, служитъ отвѣтомъ и на тотъ, часто ставящійся въ западно-европейской литературѣ, посвященной разбираемому институту, вопросъ, въ какой формѣ отвергается внесенный въ палаты чрезвычайный указъ. Разсмотрѣніе этого указа есть разсмотрѣніе внесеннаго въ думу соотвѣтствующаго законопроекта. Отсюда слѣдуетъ, что непринятіе указа совершается въ тѣхъ формахъ, въ какихъ выражается, въ общемъ порядкѣ разсмотрѣнія законодательныхъ дѣлъ,

отклоненіе законопроектовъ [79]). Форма эта должна быть всегда опредѣленнымъ постановленіемъ думы. Молчаливаго отклоненія законопроекта—и слѣдовательно указа—быть не можетъ. Такова практика на Западѣ [80]), и ея же держалась вторая государственная дума [81]). Очевидно, она обязательна по смыслу закона и для государственнаго совѣта. Опредѣленное постановленіе не значитъ, конечно, постановленіе мотивированное. Такого требованія законъ не знаетъ, и оно противорѣчило бы смыслу института. Выше указано было, что дискреціонность въ изданіи чрезвычайныхъ указовъ правительствомъ находитъ себѣ естественный противовѣсъ въ столь же дискреціонномъ правѣ палатъ лишать эти указы обязательной силы. Подобно тому, какъ для правительства мотивировка необходимости изданія указовъ въ порядкѣ ст. 87 не является обязательною, такъ не обязательна она и для палатъ при отклоненіи указа [82]).

---

[79]) Наказъ Государственной Думы, 1909, § 72; Наказъ Государственнаго Совѣта, 1907, §§ 91, 92, 93, 110. Ср. Пиленко. Русскіе парламентскіе прецеденты, 1907, 96 сл.; Выпускъ Второй, 1908, 151 слл.; Муромцевъ. Внутренній распорядокъ Государственной Думы, 1907, 48 сл.; Маклаковъ и Пергаментъ. Наказъ Государственной Думы, 1907, 27 сл.

[80]) Zolger, 400, прим. 2.

[81]) Гос. Дума, засѣданіе 21 мая 1907 г., „Предсѣдатель:... Перехожу къ голосованію. Ставлю на голосованіе слѣдующее предложеніе Комиссіи. Комиссія предлагаетъ Государственной Думѣ представленіе министра юстиціи объ оставленіи въ силѣ временнаго закона 24 декабря 1906 г. объ установленіи уголовной отвѣтственности за восхваленіе преступныхъ дѣяній въ рѣчи или печати—отклонить. (Производится баллотировка вставаніемъ). Предложеніе принято, законъ отклоненъ". Стен. отч. 1907, II, 898. Западно-европейская литература справедливо возражаетъ противъ возможности отклоненія чрезвычайнаго указа въ формѣ перехода къ очереднымъ дѣламъ: Zolger, 400.

[82]) Въ томъ же смыслѣ Spiegel, 197; Zolger, 399.—v. Stengel, Das Staatsrecht des Königreiches Preussen, 174, высказываетъ оригинальное требованіе: die Genehmigung oder Nichtgenehmigung der Nothverordnung hängt nicht vom freiem Ermessen des Landtags ab; findet er, dass die Verordnung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder zur Beseitigung eines ungewöhnlichen Nothstands dringend nothwendig war, so ist er verpflichtet, die Genehmigung zu ertheilen. Требованіе это отнюдь не вытекаетъ изъ текста § 63 прусской конституціи, который авторъ коментируетъ, и лишено практическаго значенія, ибо въ концѣ концовъ оно является все же освященіемъ дискреціоннаго рѣшенія парламента.

Съ момента отклоненія „соотвѣтствующаго законопроекта", чрезвычайный указъ перестаетъ дѣйствовать [83]). Австрійскій § 14 добавляетъ къ этому общему правилу слѣдующее постановленіе: „Министерство въ его цѣломъ отвѣчаетъ за то, чтобы такіе указы, какъ только они потеряютъ силу закона, сейчасъ же переставали дѣйствовать". Такого постановленія нашъ законъ не знаетъ, да въ приведенной формѣ оно и не могло бы существовать въ основныхъ законахъ, которые исходятъ изъ совершенно иной, нежели австрійскіе основные законы, концепціи министерской отвѣтственности. Тѣмъ не менѣе и у насъ слѣдуетъ считать обязательнымъ распубликованіе въ Собраніи узаконеній объ отклоненіи думою или государственнымъ совѣтомъ указовъ, изданныхъ въ порядкѣ ст. 87 и внесенныхъ въ думу. На практикѣ это и было выполнено относительно отклоненныхъ второй думой указовъ [84]).

Третья гипотеза, указываемая ст. 87, предусматриваетъ положеніе, когда соотвѣтствующій чрезвычайному указу законопроектъ, внесенный въ думу, принимается думой, совѣтомъ и получаетъ санкцію монарха [85]). Въ этомъ случаѣ чрезвычайный указъ перестаетъ дѣйствовать, потому что замѣненъ „соотвѣтствующимъ" закономъ.

Возможно, что этотъ „соотвѣтствующій" законъ будетъ дословно совпадать съ чрезвычайнымъ указомъ, и тогда можетъ показаться, что трудно говорить въ данномъ случаѣ объ утратѣ чрезвычайнымъ указомъ своей силы. Но и въ этомъ случаѣ несомнѣнно такое положеніе правильно. Какъ таковой, указъ пересталъ дѣйствовать, нѣтъ больше акта съ той формальной характеристикой, которую даетъ статья 87. На лицо имѣется законъ, формальныя свойства котораго ничего общаго съ ст. 87 не имѣютъ.

Да, кромѣ того, совпаденіе принятаго въ законодательномъ по-

---

83) Представляется совершенно невозможнымъ отклоненію указа въ одной его части и оставленіе остального въ силѣ. Отсылаю къ совершенно основательнымъ замѣчаніямъ у Menzel, 393 ff., по поводу недоумѣній, возникшихъ въ 1899 г. въ Австріи. Ср. ниже въ текстѣ.

84) Собр. узак., 1907, Отд. I, ст. 832. О прекращеніи дѣйствія нѣкоторыхъ, изданныхъ на основаніи статьи 87 основныхъ государственныхъ законовъ (Т. I, ч. 1, изд. 1906 г.) временныхъ законовъ.

85) О санкціи монарха см. выше.

рядкѣ акта съ прежнимъ временнымъ закономъ по содержанію отнюдь не необходимо. Если, какъ мы видѣли, тождества чрезвычайнаго указа съ вносимымъ законопроектомъ можетъ и не быть, то столь же несомнѣнно, что и дума, и государственный совѣтъ могутъ въ „соотвѣтствующій" чрезвычайному указу законопроектъ внести какія угодно измѣненія. Въ теченіе тѣхъ преній во второй государственной думѣ, на которыя я уже ссылался (зас. 21 мая 1907 г., ср. зас. 18 мая), этотъ пунктъ былъ разъясненъ вполнѣ обстоятельно и точно. Министръ юстиціи заявилъ слѣдующее [86]: „ни статья 87... основныхъ законовъ, ни всѣ другія статьи этихъ же законовъ, а равно и ни одна изъ статей учрежденія государственной думы и государственнаго совѣта не содержитъ въ себѣ для законодательныхъ установленій какого-либо ограниченія въ правѣ дѣлать во внесенныхъ по ст. 87 законопроектахъ частичныя поправки и добавленія, если, конечно, законопроекты въ существѣ признаются пріемлемыми. Въ томъ, что объемлетъ бо́льшее, содержится и меньшее. Если государственной думѣ или государственному совѣту принадлежитъ право принять извѣстную мѣру въ полномъ объемѣ, то само собою разумѣется, что этимъ учрежденіямъ принадлежитъ и право принять эту мѣру только въ части... Если законопроекту будетъ данъ дальнѣйшій ходъ въ нѣсколько видоизмѣненномъ видѣ, то, само собою разумѣется, съ утвержденіемъ такого законопроекта, послѣдуетъ законъ, съ изданіемъ котораго прекратится существованіе и дѣйствіе тѣхъ временныхъ мѣръ, которыя были изданы въ порядкѣ ст. 87..." — Правильность этого воззрѣнія призналъ и докладывавшій дѣло д. Пергаментъ [87]).

Процессъ превращенія чрезвычайнаго указа въ законъ въ разбираемой нами третьей гипотезѣ вполнѣ совпадаетъ при такихъ условіяхъ по формѣ съ тѣмъ общимъ порядкомъ, который основными законами, учрежденіями думы и совѣта и наказами обоихъ учрежденій, указанъ для законодательствованія. Лишь одна спеціальная оговорка должна быть въ данномъ случаѣ сдѣлана. Такъ какъ принятіе законопроекта здѣсь равнозначуще лишенію силы чрезвычайнаго указа и такъ какъ можетъ оказаться, что при-

---

[86]) Стен. Отч., 1907, II, 884.
[87]) Стен. отч., 1907, II, 891—892.

нятый законопроектъ не будетъ совпадать по содержанію съ уничтожаемымъ указомъ, то необходимо, чтобы въ законѣ опредѣленнымъ образомъ было сказано, какой именно чрезвычайный указъ онъ замѣняетъ и отмѣняетъ. Иначе возможны будутъ всегда сомнѣнія, которыя трудно будетъ разъяснить на основаніи Собранія узаконеній [88]).

Разсмотрѣвъ всѣ три возможныхъ гипотезы въ судьбѣ чрезвычайныхъ указовъ, мы нашли подтвержденіе того основного вывода, что всякій подобный указъ неминуемо долженъ утратить силу. Это именно свойство и слѣдуетъ разумѣть, когда говорится объ указахъ, изданныхъ въ порядкѣ ст. 87, какъ о временныхъ законахъ, временныхъ слѣдовательно не потому, чтобы такой характеръ желала имъ придать издавшая ихъ власть, а потому, что иного характера она имъ придать не можетъ.

---

[88]) Само собою разумѣется, что вопросъ о томъ, какія послѣдствія вызываетъ утрата чрезвычайнымъ указомъ своей силы для правоотношеній, возникшихъ во время дѣйствія указа, обсуждается съ точки зрѣнія общихъ принциповъ относительно послѣдствій отмѣны законодательныхъ нормъ.—Ср. Goos und Hansen, 84.

II. Совѣтъ министровъ.

II. Совѣтъ министровъ.

I. Попытки образованія Совѣта министровъ до государственной реформы. — II. Комитетъ министровъ. — III. Указъ 19 октября 1905 г. — IV. Западный кабинетъ. — V. „Учрежденіе Совѣта Министровъ“. — VI. Составъ Совѣта. — VII. Предсѣдатель Совѣта. — VIII. Компетенція. Въ частности, „комитетскія дѣла“. — IX. Общій объемъ полномочій совѣта. — X. Внѣсовѣтское управленіе. Самостоятельное положеніе отдѣльныхъ министровъ.—XI. Высшія административныя коллегіи.

Можно смѣло сказать, что всякій разъ, какъ за послѣднее столѣтіе въ Россіи заговаривали о какихъ либо реформахъ въ государственномъ строѣ и въ государственныхъ учрежденіяхъ, на очередь становился вопросъ о совѣтѣ министровъ. Судьбѣ угодно было, что эти исканія долго оставались тщетными или приводили лишь къ созданію учрежденій, не отвѣчающихъ понятію, которое слѣдуетъ связывать съ этимъ терминомъ, или же учрежденій нежизнеспособныхъ. Только одновременно съ государственной реформой, осуществленной въ 1905—1906 г.г., были доведены до конца и попытки реформировать высшій коллегіальный административный органъ Россіи. Это, конечно, не историческая случайность: реформа въ организаціи исполнительной власти съ необходимостью вытекла изъ реформы въ организаціи власти законодательной.

Если таковъ историческій фактъ, то таковъ же и догматическій выводъ изъ изученія нашего государственнаго права. Существованіе совѣта министровъ—необходимая часть конституціоннаго порядка Россіи и конституціоннаго порядка вообще. Можно представить себѣ любыя перемѣны какъ въ порядкѣ назначенія личнаго состава совѣтовъ, включая сюда и установленіе парламентскаго министерства, такъ и въ подробностяхъ строя совѣта, но самое понятіе совѣта

министровъ и основы организаціи этого учрежденія едва-ли при этомъ измѣнятся. Лишь возвращеніе къ старому государственному порядку могло бы возстановить прежнюю организацію исполнительной власти. Съ точки зрѣнія дѣйствующаго права наличность совѣта министровъ есть логическая и практическая необходимость, и составители основныхъ законовъ были вполнѣ правы, включая въ составъ конституціоннаго акта основныя постановленія, опредѣляющія существованіе и дѣятельность совѣта.

Именно какъ необходимую часть дѣйствующаго государственнаго порядка Россіи мы и имѣемъ въ виду разсмотрѣть въ нижеслѣдующемъ очеркѣ совѣтъ министровъ.

I.

Трощинскій въ своей запискѣ о министерствахъ говорилъ: „Правленіе (т. е. правительство) въ (западныхъ европейскихъ) государствахъ всегда было и теперь еще есть только часть государства; въ Россіи же правленіе все. Во Франціи, въ Англіи и даже „въ Испаніи дѣйствіе правленія подъ различными формами возбуждается или общественной волею или общественнымъ мнѣніемъ, „къ коимъ оно почти всегда обязано имѣть уваженіе. Въ Россіи же „правленіе дѣйствуетъ само собою, не имѣя нужды ни въ какомъ „возбужденіи. Въ Россіи оно долго еще не встрѣтитъ „другого противудѣйствія, кромѣ того, которое оно „само себѣ противупоставить пожелаетъ“ [1]). Если умный и опытный администраторъ Александровскаго царствованія былъ совершенно правъ въ общей оцѣнкѣ коренныхъ свойствъ организаціи прежней русской государственной власти, то съ такимъ

---

[1]) Записка Трощинскаго относится къ 1815 г. Это одинъ изъ самыхъ интересныхъ документовъ по исторіи нашихъ учрежденій. Онъ напечатанъ въ Сборн. Р. И. О., т. 3, 1868, 49.—Покровскій, Министерская власть въ Россіи, Ярославль, 1906, 108, считаетъ повидимому, что записка Трощинскаго вызвана докладомъ Кочубея о неудобствахъ коллежскаго управленія 1803 г. Такое указаніе свидѣтельствуетъ о весьма невнимательномъ чтеніи записки и о томъ, что авторъ не далъ себѣ труда ознакомиться съ вводною статьей А. Н. Попова, опубликовавшаго записку (Сб. Р. И. О., т. 3, 1—22).

же правомъ могъ онъ сказать въ началѣ XIX вѣка, что въ Россіи каждое вѣдомство, взятое въ отдѣльности, „долго не встрѣтитъ другого противудѣйствія, кромѣ того, которое оно само себѣ противупоставить пожелаетъ". Объединеніе лицъ, стоявшихъ во главѣ отдѣльныхъ управленій, въ одинъ коллегіальный совѣтъ не могло бы не повлечь за собою установленія извѣстнаго „противудѣйствія", въ формахъ взаимнаго согласованія и взаимнаго контроля, которое ставилось передъ каждымъ отдѣльнымъ вѣдомствомъ. Очень естественно, что подобнаго результата никто изъ министровъ искренно не искалъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, въ теченіе всего XIX столѣтія, занимавшіе русскій престолъ монархи, съ своей стороны, насколько извѣстно, не только не стремились къ созданію объединеннаго совѣта министровъ, но, напротивъ того, цѣнили, что единственнымъ и нормальнымъ центромъ объединенія администраціи была верховная власть. Въ этихъ двухъ фактахъ лежитъ, вѣроятно, общее объясненіе того, почему неоднократно рождавшіеся проекты созданія объединенной правительственной коллегіи не получали осуществленія.

Первые проекты совпадаютъ со временемъ административной реформы царствованія императора Александра I. Въ исторіи этой реформы намѣчаются, какъ извѣстно, два періода: періодъ т. наз. Негласнаго Комитета первыхъ лѣтъ царствованія и періодъ Сперанскаго 1808—1811 гг. Въ теченіе обоихъ важное мѣсто въ общихъ планахъ преобразованія принадлежало мысли объ устройствѣ министерствъ, а съ нею естественно связывался и вопросъ объ учрежденіи, которое могло бы объединить дѣятельность послѣднихъ.

Двоякаго рода теченія существовали въ этомъ отношеніи за время перваго періода: съ одной стороны, теченія въ пользу перенесенія въ Россію образцовъ англійскихъ, заимствованія схемы „тайнаго совѣта" и кабинета, съ другой — въ пользу заимствованія идей французскихъ, схемы Наполеоновской всемогущей и всеобъединяющей власти монарха съ министрами въ роли простыхъ исполнителей воли послѣдняго. Документы, относящіеся къ дѣятельности Негласнаго комитета, опубликованіемъ которыхъ въ подлинномъ видѣ русская историческая наука обязана Великому Князю Николаю Михайловичу, позволяютъ съ точностью намѣтить ближайшее содержаніе этихъ двухъ теченій. Протоколъ засѣданія Негласнаго комитета 18 ноября 1801 г., впервые затрогивающій вопросъ

объ объединеніи дѣятельности министерствъ, содержитъ слѣдующую запись: „Пренія коснулись далѣе совѣта. Многіе, и въ томъ числѣ графъ Семенъ Воронцовъ изъ Лондона, часто писали, что слѣдуетъ обсуждать дѣла въ совѣтѣ, что таковъ обычай во всѣхъ странахъ. Графъ приводилъ по этому поводу примѣръ Англіи, гдѣ всѣ сколько нибудь важныя мѣры были всегда результатомъ рѣшенія всего кабинета, а не одного министра, работающаго съ королемъ. Это хорошо тѣмъ, что министръ никогда не въ состояніи будетъ застать врасплохъ императора и, давъ ему неправильныя свѣдѣнія, заставить его принять неправильныя мѣры“ [2]). Такова исходная точка. Согласно съ ней Негласный комитетъ записываетъ въ программу своихъ работъ на 1802 годъ: „Созданіе министерства, состоящаго изъ членовъ одной политической религіи“ [3]). Позднѣе, когда планъ образованія министерствъ окончательно созрѣваетъ, Негласный комитетъ и императоръ Александръ I продолжаютъ стоять на той-же точкѣ зрѣнія. Въ протоколѣ засѣданія 10 ноября 1802 г. мы читаемъ: „Его Величество спросилъ, изъ кого долженъ состоять совѣтъ. Мы полагали, что изъ министровъ и что въ этомъ единственное средство установить единство въ ходѣ дѣлъ; мы сказали, что при выборѣ министровъ необходимо рѣшиться назначать лишь людей одного образа мыслей, чтобы они составляли единое цѣлое, чтобы ошибки одного можно было вмѣнять въ вину другимъ и министры были въ нѣкоторомъ родѣ отвѣтственны за одно и то же упущеніе; тогда подобная администрація, приведенная въ движеніе единой силой и правильно управляемая, въ короткое время доведетъ Россію до высокаго уровня благосостоянія...“ [4]).—Но наряду съ англоманскими тенденціями, проектами устройства солидарнаго министерства, въ средѣ Негласнаго комитета несомнѣнно сказывались и другія вліянія. Въ бумагахъ комитета сохранился весьма любопытный „опытъ органическаго регламента всѣхъ отраслей управленія Россіи“, авторъ коего [5]) совершенно иначе относится къ мысли о Совѣтѣ Мини-

---

[2]) Великій Князь Николай Михайловичъ, Графъ Павелъ Александровичъ Строгановъ, II, 1903, 115. Всѣ цитаты въ переводѣ съ французскаго, сдѣланномъ мною.

[3]) Тамъ же, 156.

[4]) Тамъ же, 178.

[5]) Великій Князь Николай Михайловичъ, II, XV приписываетъ этотъ „опытъ“ Строганову. Въ текстѣ документа на это нѣтъ указа-

babstровъ. § 17 этого проекта гласитъ такъ: „Министры должны собираться въ совѣтъ лишь въ силу особыхъ приказаній монарха, даваемыхъ ad hoc. Учрежденіе Совѣта Министровъ послужитъ лишь къ созданію весьма вредной власти. Надо, чтобы министры обладали большою властью, но необходимо равнымъ образомъ, чтобы они были дѣйствительно отвѣтственны за свое правленіе. Между тѣмъ образованіе постояннаго Совѣта, обладающаго къ тому же властью издавать указы, послужитъ только къ уничтоженію личной отвѣтственности и создастъ въ большинствѣ голосовъ мнѣніе и волю, которыя ослабятъ волю монарха, долженствующую оставаться единственною. Всѣ эти неудобства будутъ устранены, если министры будутъ собираться только по особому повелѣнію монарха“ [6]. Источники такой концепціи несомнѣнно французскіе: схема англійскаго кабинета уступаетъ здѣсь мѣсто идеалу наполеоновскихъ министровъ.

Нѣкоторою равнодѣйствующею между двумя противоположными доктринами явилось первое Учрежденіе министерствъ. Манифестъ 8 сентября 1802 г., не отвергая принципа коллегіальнаго админи-

ній. Догадка автора едва-ли основательна, ибо содержаніе документа рѣзко расходится съ тѣмъ, какъ изложены мнѣнія Негласнаго комитета, и въ томъ числѣ Строганова, въ протоколахъ (ср. приведенныя выше выписки).— Покровскій, 41; Тельбергъ, Происхожденіе Комитета Министровъ въ Россіи, Ж. М. Н. Пр., н. .с, VIII, 1907, 55; Корфъ, Административная юстиція въ Россіи, I, 1910, 168 повторяютъ указаніе Великаго Князя Николая Михайловича.

[6]) Тамъ же, 256. Великій Князь Николай Михайловичъ, II, XV, даетъ слѣдующую оцѣнку разбираемаго документа: „Къ чести Негласнаго Комитета должно сказать, что онъ энергически высказался противъ учрежденія комитета министровъ“. Такая оцѣнка едва-ли правильна: во-первыхъ, „опытъ“, какъ указано въ прим. 5, не есть выраженіе мнѣній Негласнаго комитета, а во-вторыхъ, приведенный § 17 отнюдь не разумѣетъ комитета министровъ въ томъ видѣ, въ какомъ онъ созданъ былъ позднѣе закономъ и практикою, со всѣми его своеобразными недостатками и особенностями, а совѣтъ министровъ въ смыслѣ кабинета. Приведенное положеніе служитъ отзвукомъ той точки зрѣнія, которая была усвоена либеральною политическою литературою царствованія Александра II и Александра III; о ней ниже. Она встрѣчается и въ другихъ историческихъ сочиненіяхъ, посвященныхъ царствованію Имп. Александра I; ср. напр. Бильбасовъ въ предисловіи къ VII-му тому Архива Графовъ Мордвиновыхъ, 1903, XXIII сл.

стративнаго органа, вмѣстѣ съ тѣмъ не давалъ ему никакого опредѣленнаго устройства, могущаго обезпечить его существованіе и его власть. Ст. XV его гласила: „Всѣ Министры суть Члены Совѣта и присутствуютъ въ Сенатѣ. Совѣтъ не иначе приступаетъ къ разсмотрѣнію дѣлъ, какъ въ присутствіи по меньшей мѣрѣ 5 Министровъ, въ числѣ которыхъ долженъ находиться и Министръ, по части коего дѣло будетъ трактовано. Дѣла обыкновенныя трактуются въ Комитетѣ, составленномъ единственно изъ нихъ; для другихъ же, особенную важность въ себѣ содержащихъ, прочіе Члены Совѣта будутъ собираться одинъ разъ въ недѣлю". Никакихъ дальнѣйшихъ постановленій ни о Совѣтѣ, ни о Комитетѣ первое Учрежденіе министерствъ не содержало [7]). Конечно, указанія, что министры суть члены Совѣта и что дѣла обыкновенныя трактуются въ Комитетѣ, было мало, чтобы создать тотъ порядокъ, о которомъ говорилось въ средѣ Негласнаго Комитета, и это скоро сказалось на практикѣ. Совѣтъ—родъ англійскаго Тайнаго Совѣта въ характеристикѣ только-что приведенной статьи акта 1802 г.—остался почти на бумагѣ. Комитетъ—родъ комиссіи этого Совѣта для дѣлъ менѣе

---

[7]) Манифестъ не оставался въ теоріи совершенно безучастнымъ къ мысли объ объединеніи дѣятельности министерствъ. Въ текстѣ его имѣются двѣ слѣдующія статьи: X. Если въ какомъ-нибудь дѣлѣ власть министра, которой предѣлы ясно означены будутъ въ инструкціи, не позволяетъ ему разрѣшить сомнѣнія мѣстъ или чиновниковъ, въ вѣдомствѣ его состоящихъ, или отвратить какія-нибудь по ввѣренной ему части могущія встрѣтиться неудобства, влекущія за собой потерю времени, излишнія издержки, безпорядокъ въ производствѣ или такія послѣдствія, которыя преграждаютъ путь къ приведенію чего-либо въ лучшее состояніе, въ такихъ случаяхъ министръ, придумавъ удобное средство къ преодолѣнію таковыхъ затрудненій, входитъ къ Государю Императору съ докладомъ, изъ котораго бы ясно можно было видѣть, въ чемъ состоитъ предлагаемый имъ способъ, причину, заставившую его предложить оный и наконецъ пользу, отъ того произойти долженствующую. XI. Каждый министръ, прежде поднесенія такого доклада, долженъ предварительно предложить его прочимъ министрамъ для надлежащаго соображенія со всѣми государственными частями, въ вѣдѣніи ихъ находящимися; въ случаѣ же нарушенія узаконяемаго порядка всякій министръ имѣетъ право сдѣлать Государю Императору о томъ представленіе. — Приведенныя двѣ статьи представляютъ очень характерный образецъ тѣхъ безчисленныхъ туманныхъ формулъ, которыми изобилуетъ законодательство Имп. Александра I и которыя вслѣдствіе своей туманности были безсильны связать реальныя отношенія, превратиться въ нормы права въ истинномъ значеніи слова.

важныхъ—получилъ нѣкоторое развитіе, но не въ томъ направленіи, въ которомъ онъ былъ задуманъ. Вмѣсто того, чтобы служить органомъ прежде всего правительственнымъ, призваннымъ къ объединенію административной дѣятельности главъ отдѣльныхъ вѣдомствъ, онъ сталъ полузаконодательнымъ присутствіемъ, лишеннымъ сколько нибудь опредѣленной компетенціи и функціонировавшимъ исключительно благодаря тому, что императоръ Александръ сначала имъ интересовался, а потомъ пользовался имъ въ періоды частыхъ своихъ отлучекъ изъ Петербурга [8]).

Уже въ 1806 г. одинъ изъ участниковъ Негласнаго комитета, тогда министръ внутреннихъ дѣлъ графъ В. П. Кочубей въ запискѣ, поданной императору Александру I, съ грустью констатировалъ безрезультатность ст. XV манифеста 1802 г. „Прежде всего, обратить нужно вниманіе, писалъ онъ, къ выбору людей, мѣста министерскія занимать долженствующихъ. Трудно, безъ сомнѣнія, найти восемь человѣкъ совершенно единомысленныхъ, но должно искать, чтобы люди, соединенные одной цѣлью въ ихъ должности, соединены были въ общихъ ихъ правилахъ и чтобъ всѣ виды ихъ съ точностью соотвѣтствовали видамъ Вашего Величества. Нельзя желать, чтобы при разсужденіяхъ не было разногласій, но должно желать, чтобъ споры, производясь безъ личныхъ какихъ либо побужденій, имѣли цѣлью единственную пользу предметовъ или дѣлъ, по коимъ они происходить могутъ . . . Должно желать, ... чтобы при различіи мнѣній въ разсужденіяхъ одинъ былъ голосъ Министерства въ исполненіи. Доколѣ въ составѣ его не будетъ сего единства, дотолѣ нельзя ожидать, чтобъ положенія Правительства были единообразно понимаемы и уважаемы. . . . Не министрамъ должно составлять по отношенію къ правительству противодѣйствіе. Во всѣхъ мѣрахъ его они пред-

[8]) Въ нашу задачу не входитъ, конечно, изученіе исторіи комитета министровъ. Обзоръ и анализъ работъ Негласнаго комитета даетъ Тельбергъ, 38 слл., а характеристику дѣятельности комитета въ царствованіе Александра I — вводныя статьи въ первомъ томѣ „Журналовъ комитета министровъ, Царствованіе императора Александра I, 1802—1826 гг.“ (I—II, 1888 и 1891) и Середонинъ, Историческій обзоръ дѣятельности комитета министровъ, I, 1902, въ особ. I—113.

ставляютъ одно лицо, которое не можетъ и не должно имѣть двухъ противоположныхъ мнѣній" [9]).

Второй періодъ реформъ Александровскаго царствованія—періодъ Сперанскаго — оказался еще менѣе благопріятнымъ для идеи Совѣта Министровъ, нежели первый. Уму Сперанскаго былъ, повидимому, чуждъ англоманскій идеалъ его непосредственныхъ предшественниковъ. Въ теоретическихъ предпосылкахъ реформы Сперанскаго, изложенныхъ въ знаменитомъ Введеніи къ уложенію государственныхъ законовъ 1809 г., мысль о солидарномъ коллегіальномъ высшемъ административномъ органѣ, можно сказать, совершенно отсутствуетъ; „единство части исполнительной" рисуется Сперанскому исключительно въ формѣ всеобъемлющей и единой „державной власти", а въ отношеніи министерствъ его, прежде всего, интересуетъ правильность ихъ классификаціи и внѣшняя стройность работы внутри каждаго изъ нихъ [10]). При приведеніи въ исполненіе этихъ теоретическихъ предпосылокъ Сперанскій, насколько извѣстно [11]), нѣсколько видоизмѣнилъ свою точку зрѣнія, допуская коллегіальное начало въ организаціи исполнительной власти, но все же создать Совѣта Министровъ не успѣлъ. Реформа остановилась на установленіи законосовѣщательнаго государственнаго совѣта и окончательной организаціи министерскаго управленія.

Основная идея второго Учрежденія министерствъ 1811 г. оставалась вѣрна указаннымъ теоретическимъ воззрѣніямъ Сперанскаго. Для него министры исполнители воли монарха [12]); единство ихъ дѣятельности достигается единствомъ этой верховной власти. Но и помимо того, едва ли, съ точки зрѣнія Учрежденія 1811 г., въ нормальномъ порядкѣ движенія государственной машины

[9]) Записка Кочубея въ числѣ другихъ бумагъ комитета 6 декабря 1826 г. напечатана въ Сб. Р. И. О., т. 90, 1894, 206 сл.

[10]) Планъ государственнаго преобразованія графа М. М. Сперанскаго, изд. „Русской Мысли", Москва, 1905, 39 слл., 87 слл.

[11]) Корфъ, Жизнь Графа Сперанскаго, I, 1861, 128. Коллегіальный органъ, объединяющій дѣятельность административной власти, рисовался Сперанскому, какъ и многимъ людямъ той эпохи (объ этомъ ниже), въ формѣ созданія „правительственнаго сената". Ср. Сб. Р. И. О., т. 74, стр. 50, выноска.

[12]) Ст. 152 и 155 Учр. Мин., Св. Зак. Т. I, Ч. II, изд. 1892 г. Въ учрежденіи 1811 г. §§ 206 и 209.

какое-либо разногласіе министровъ, вообще какое-либо затрудненіе въ функціонированіи административной власти, можетъ казаться особенно опаснымъ. Все Учрежденіе проникнуто своеобразной концепціей раздѣленія властей, которую всего лучше было бы охарактеризовать фразой В. Д. Набокова въ первой Думѣ: „исполнительная власть да покорится власти законодательной“; съ точки зрѣнія Учрежденія, роль исполнительной власти сводится къ исполненію законовъ, не болѣе [13]). Нужны-ли какія-либо совѣщанія для выполненія такой роли? Конечно, нѣтъ. Единственнымъ случаемъ, когда такія совѣщанія могутъ оказаться необходимыми, будетъ неясность или недостаточность закона; тутъ отдѣльный министръ можетъ оказаться въ затрудненіи и тутъ полезенъ, съ точки зрѣнія Учрежденія, какой-либо коллегіальный органъ. Подобнымъ коллегіальнымъ органомъ служитъ: въ случаѣ неясности закона — Сенатъ, въ случаѣ недостаточности закона — Комитетъ Министровъ. Такова основная схема Учрежденія, въ подробностяхъ изложенная въ §§ 230—235, теперь ст. 172—177. Подъ угломъ зрѣнія примѣненія закона Комитетъ Министровъ получаетъ слѣдующую характеристику: „Гдѣ законы и учрежденія недостаточны, или когда по силѣ самыхъ сихъ законовъ и учрежденій, предметъ требуетъ Высочайшаго разрѣшенія или утвержденія, тамъ дѣла представляются на Высочайшее усмотрѣніе чрезъ Комитетъ Министровъ“; „Къ дѣламъ исполнительнымъ, требующимъ особаго Высочайшаго разрѣшенія и потому восходящимъ отъ Министерствъ въ Комитетъ Министровъ, принадлежатъ вообще всѣ предметы управленія, предполагающіе новый распорядокъ или дополненіе правилъ, также ограниченіе, распространеніе или отмѣну мѣръ, прежде правительствомъ принятыхъ и Высочайше утвержденныхъ“ [14]). Нѣтъ надобности говорить, что въ этомъ, довольно туманномъ, описаніи Комитетъ Министровъ далекъ отъ министерскаго совѣта въ истинномъ смыслѣ слова.

---

[13]) „Отличное свойство дѣлъ, составлявшихъ отношенія Министровъ къ высшей власти исполнительной, и различіе ихъ отъ предметовъ законодательныхъ состоитъ въ томъ, что они не предполагаютъ никакого новаго закона или учрежденія, но требуютъ единаго общаго распорядка въ исполненіи принятыхъ правилъ, или единообразнаго примѣненія ихъ къ частнымъ случаямъ“. Ст. 171 Учр. Мин. изд. 1892 г.

[14]) Ст. 174 и 177.

Давно уже сказано и неоднократно повторялось, что Комитетъ Министровъ „былъ ни мѣсто, ни особое установленіе—онъ былъ только образъ доклада“ [15]) или точнѣе, прибавимъ отъ себя, не органъ управленія, а своего рода законосовѣщательное учрежденіе второго разряда, приводимое въ движеніе на случай необходимости восполнить законодательные пробѣлы [16]).

Такимъ образомъ реформа Сперанскаго оказывается еще менѣе благопріятною для мысли о Совѣтѣ Министровъ въ истинномъ смыслѣ слова, нежели реформа начала Александровскаго царствованія. Пожеланіе Кочубея, „чтобъ одинъ былъ голосъ министерства въ исполненіи“, осталось не выполненнымъ. Правда, комитетъ министровъ почти одновременно съ реформой Сперанскаго—но совершенно независимо отъ нея—получилъ на практикѣ гораздо болѣе широкое развитіе, нежели то, какое ему давало Учрежденіе министерствъ. Выше было отмѣчено, что въ исторіи комитета важную роль сыграли длительныя отлучки имп. Александра I; каждый разъ комитету ввѣрялись—временно, до пріѣзда Государя—существенныя административныя полномочія; такъ было въ 1805, 1808 и 1812 г.г.; постепенно временныя порученія превращались въ прецеденты, къ комитету министровъ привыкали и, въ концѣ концовъ, временное Учрежденіе 1812 г. превратилось въ основы постояннаго бытія комитета въ составѣ высшихъ нашихъ органовъ. По силѣ этого Учрежденія комитетъ министровъ получалъ гораздо болѣе развитую характеристику, чѣмъ по Учрежденію министерствъ 1811 г. Кромѣ дѣлъ, упоминавшихся въ этомъ послѣднемъ, комитету предо-

[15]) Сперанскій. О государственныхъ установленіяхъ; цит. изд. 1905 г., 284.

[16]) Подобно манифесту 1802 года, Учрежденіе министерствъ теоретически провозглашало принципъ единства управленія. § 241 (ст. 182 въ изд. 1892 г.) гласилъ: „Поелику всѣ министерства составляютъ единое управленіе, то ни одно изъ нихъ не можетъ отдѣляться отъ другихъ ни въ видахъ управленія, ни въ общей его цѣли. Раздѣленіе разныхъ частей управленія по министерствамъ не есть раздѣленіе самого управленія, которое по существу своему всегда должно быть едино“. — Очень характерно однако, что уже слѣдующій § (242-й, теперь ст. 183) дѣлалъ такую оговорку: „Но при семъ единствѣ управленія ни одинъ министръ не долженъ самъ собою и непосредственно входить въ управленіе дѣлъ, ввѣренныхъ другому“. Подобно ст. X и XI манифеста 1802 г. и этотъ § 241 остался мертвой фразой.

ставлено было разсматривать еще и слѣдующія важныя категоріи дѣлъ: „дѣла, по которымъ нужно общее соображеніе или содѣйствіе разныхъ министерствъ“, „дѣла, въ разрѣшеніи и исполненіи коихъ министръ встрѣтилъ сомнѣніе“, „дѣла, относящіяся до общаго спокойствія и безопасности, до продовольствія народнаго, и по всякому чрезвычайному происшествію“, и др. [17]). Такая, значительно расширенная въ теоріи компетенція комитета министровъ въ сущности давала полную возможность — и въ этомъ отношеніи первая категорія дѣлъ изъ числа указанныхъ могла сыграть особенно важную роль — постепенно превратить это учрежденіе въ тотъ самый кабинетъ, о которомъ мечтали члены Негласнаго комитета начала Александровскаго царствованія: развѣ вся высшая администрація не представляетъ собою „дѣлъ, по которымъ нужно общее соображеніе и содѣйствіе разныхъ министерствъ“? Тѣмъ не менѣе комитетъ министровъ и послѣ Учрежденія 1812 г. въ настоящій Совѣтъ Министровъ не превратился. Законъ не только не мѣшалъ такому превращенію, но, можно сказать, прямо помогалъ ему; очевидно, политическая обстановка не давала еще однако элементовъ, способныхъ оживить мертвую формулу закона.

Когда послѣ Александровской реформы въ первый разъ снова заговорили о преобразованіи русскихъ высшихъ учрежденій, только-что указанный коренной пробѣлъ въ ихъ организаціи былъ снова отмѣченъ, и снова были формулированы проекты, аналогичные тѣмъ, кои занимали Негласный комитетъ, съ тѣми же ссылками на англійскіе образцы.

Мы имѣемъ въ виду комитетъ 6 декабря 1826 г., документы котораго представляютъ высокій, не достаточно, по нашему мнѣнію, оцѣненный до сихъ поръ, интересъ съ точки зрѣнія изученія исторіи нашихъ учрежденій. Комитету этому имп. Николай Павловичъ поручилъ, какъ извѣстно, „обозрѣть настоящее положеніе всѣхъ частей управленія, дабы изъ сихъ соображеній вывести правила къ лучшему ихъ устройству и исправленію“ [18]). Въ числѣ обширныхъ матеріаловъ, которые разсматривались комитетомъ, имѣется нѣ-

---

[17]) Пп. 1 и 2 ст. 24 и п. 1 ст. 26 Учр. Сов. и Ком. Мин., Св. Зак., т. I, ч. II, изд. 1892 г.

[18]) Рескриптъ графу В. П. Кочубею; напечатанъ въ Сб. Р. И. О., т. 74, 1881 стр. XV.

сколько важныхъ документовъ, посвященныхъ вопросу о созданіи высшаго коллегіальнаго органа управленія въ Россіи. Изъ этихъ документовъ слѣдуетъ остановиться на двухъ: на запискѣ министра финансовъ графа А. Д. Гурьева (1815 г.) [19]) и на запискѣ статсъ-секретаря Д. А. Балугьянскаго (время писанія ея неизвѣстно) [20]).

Общій ходъ мыслей въ обѣихъ запискахъ въ сущности тождественъ. Первая разсуждаетъ такъ. „Исполнительная власть въ монархическомъ правленіи важнѣе законодательной .... Сколь ни велика важность мудрыхъ законовъ, но они останутся безполезными, если исполненіе ихъ будетъ погрѣшительно. Исполнительная власть должна вся принадлежать Государю, и не можетъ быть сообщаема никакому сословію или собранію народа. ... Одинъ Тайный Совѣтъ можетъ быть хранителемъ исполнительной власти и посредствомъ его Государь управляетъ всѣмъ“. ... Въ глазахъ графа Гурьева, этотъ „Тайный Совѣтъ или Кабинетъ“ въ Россіи долженъ быть образованъ, по образцу другихъ государствъ и въ частности Англіи, въ лицѣ Правительствующаго Сената, причемъ въ составъ его должны быть введены министры и въ немъ образованы—по англійскому же образцу, думаетъ графъ Гурьевъ [21])—особыя присутствія соотвѣтственно числу министерствъ съ участіемъ въ каждомъ министра и нѣсколькихъ сенаторовъ. — Если мысленно откинуть отдѣльныя, детали проектируемой организаціи и взять лишь самыя основы схемы графа Гурьева, то въ ней нельзя не видѣть выраженія не новыхъ уже, какъ мы знаемъ, стремленій создать единый высшій коллегіальный административный органъ.

Болѣе чистымъ и совершеннымъ выраженіемъ тѣхъ же политическихъ убѣжденій является проектъ Балугьянскаго. „Цѣль настоящаго разсужденія, говорится въ вводной части его записки, есть показать выгоды и невыгоды отечественныхъ законовъ и учрежденій, возможность исправленія ихъ безъ большого затрудненія, и наконецъ достигнуть той постоянности, безъ которой нѣтъ общаго

[19]) Сб. Р. И. О., т. 90, 39 сл.

[20]) Тамъ же, 27 сл.

[21]) Свѣдѣнія эти объ англійскихъ учрежденіяхъ могли бы относиться развѣ къ эпохѣ Карла II.

и частнаго блага, спокойствія и народнаго удовольствія". И надо отдать справедливость автору, онъ на самомъ дѣлѣ трезво и правильно оцѣниваетъ современное ему положеніе и рекомендуетъ мѣры практичныя и продуманныя. Вотъ часть записки, посвященная вопросу, насъ интересующему: „Въ настоящемъ положеніи Комитетъ Министровъ занимается какъ законодательною властію, такъ и дѣлами, по законамъ принадлежащими Сенату. Такимъ образомъ достоинство Государственнаго Совѣта и Сената унизилось. Онъ занимается мелочами, что отнимаетъ у министровъ время для занятія важными дѣлами. Комитетъ Министровъ, т. е. соединеніе главъ всѣхъ управленій, долженъ бы представлять то, что во Франціи есть Conseil des Ministres, въ Австріи Staats- und Konferenz-Ministerium, въ Англіи Кабинетъ, различный отъ Privy Council или Государственнаго Совѣта. Въ семъ значеніи онъ былъ бы хранитель Государевой тайны, совѣщатель въ законодательствѣ и въ управленіи. Принявъ званіе Тайнаго Совѣта (Кабинетъ), присовокупивъ къ нему нѣсколько знатнѣйшихъ и опытнѣйшихъ особъ, подъ предсѣдательствомъ старшаго Министра или Канцлера, онъ собирался бы не въ опредѣленное время, но по повелѣнію Государя или въ случаяхъ, требующихъ общаго совѣщанія всѣхъ главъ управленія. Таковые случаи были бы: 1) предварительное совѣщаніе объ отмѣнѣ законовъ или объ установленіи новыхъ[22]) прежде, нежели таковыя предположенія представлялись Государственному Совѣту. 2) Совѣщаніе о принятіи рѣшительныхъ мѣръ въ случаѣ нарушенія всеобщей безопасности. 3) Совѣщаніе объ объявленіи войны и заключеніи мира. 4) Наконецъ, предварительное соображеніе ежегодной

[22]) Здѣсь Балугьянскій дѣлаетъ слѣдующую выноску, которую слѣдуетъ воспроизвести цѣликомъ: „Законовъ, не указовъ (Loi distincte de l'ordonnance ou du decret, Gesetz und Verordnung). Сіи послѣднія, какъ содержащія въ себѣ мѣры исполненія, могутъ и должны быть отъ времени до времени перемѣняемы по представленію тѣхъ министровъ, до коихъ дѣла касаются, но законы (манифесты, мнѣнія Государственнаго Совѣта, уставы, учрежденія), какъ содержащіе въ себѣ постоянныя правила, не должны бы отмѣняемы быть, какъ въ крайней надобности и съ предварительнаго соображенія всѣхъ министровъ и по разсмотрѣнію въ Государственномъ Совѣтѣ, одно и другое съ Высочайшаго утвержденія. Отъ указовъ отличать сенатскія опредѣленія, которыя не суть иное, какъ приговоры (jugements, arrêtés)".

смѣты доходовъ и расходовъ, которая нынѣ составляется исключительно Министромъ Финансовъ изъ доставляемыхъ другими Министрами свѣдѣній и потому влечетъ за собою ежегодно ссоры и жалобы Министровъ на Министра Финансовъ, сокращающаго смѣты своихъ товарищей по своему произволу. Отсюда происходятъ въ теченіе года расходы сверхъ расписанія по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ, которые разрушаютъ совершенно государственную смѣту и умножаютъ отъ года въ годъ недостатки. Само собою разумѣется, что дѣла, требующія законной формы, вносились бы Министромъ, до управленія коего дѣла принадлежатъ, обыкновеннымъ порядкомъ въ Государственный Совѣтъ. Дѣла же правительственныя каждаго Министра порознь вносились бы Министрами по принадлежности въ Сенатъ, какъ сіе учрежденіемъ министерствъ, §§ 238 и 234, установлено“.

Если сопоставить эту выдержку съ болѣе ранними предположеніями по вопросу объ учрежденіи Совѣта Министровъ, то нельзя не отмѣтить громаднаго шага впередъ въ смыслѣ пониманія истиннаго смысла и мѣста такого учрежденія, дѣлаемаго Балугьянскимъ. Достаточно обратить вниманіе, прежде всего, на описаніе компетенціи этого учрежденія. Вмѣсто неясныхъ разсужденій подъ угломъ зрѣнія неправильнаго пониманія существа административной власти, какъ власти, призванной исключительно „исполнять“ законъ, которыя мы видѣли у членовъ Негласнаго комитета и у Сперанскаго,— здѣсь совершенно опредѣленное и болѣе или менѣе точное пониманіе задачъ высшаго административнаго органа: авторъ записки сознаетъ, что на ряду съ двумя задачами управленія въ собственномъ смыслѣ слова—внутренняя и внѣшняя политика—на Совѣтѣ Министровъ не можетъ не лежать не менѣе важной задачи направленія правительственной политики въ сферѣ общаго законодательства (иниціатива законовъ) и въ сферѣ законодательства бюджетнаго (установленіе проекта государственной росписи).—Нельзя не отмѣтить далѣе въ запискѣ Балугьянскаго еще и впервые выраженнаго сознанія того, что Совѣтъ Министровъ долженъ имѣть и нѣкоторую внутреннюю свою іерархическую организацію въ формѣ созданія должности предсѣдателя Совѣта, „старшаго министра или канцлера“. — Въ отношеніи обоихъ отмѣченныхъ пунктовъ (компетенція совѣта, первый министръ) мысли Балугьянскаго явля-

ются предвосхищеніемъ весьма отдаленнаго отъ него будущаго. Познакомившись съ дальнѣйшей исторіей вопроса и его настоящимъ, положеніемъ, мы увидимъ, насколько правильна общая оріентировка вышеприведеннаго проекта и вмѣстѣ съ тѣмъ какъ медленно дошло русское право до его осуществленія.

Комитетъ 6 декабря 1826 г., въ числѣ ряда другихъ работъ, остановился и на вопросѣ о реформѣ высшей администраціи. Въ качествѣ прямыхъ прецедентовъ для нынѣшняго Совѣта Министровъ его проекты однако фигурировать не могутъ. Вмѣсто совершенно ясныхъ формулъ Балугьянскаго мы снова сталкиваемся съ туманнымъ доктринерствомъ Сперанскаго и Учрежденія министерствъ 1811 г. Туманныя опредѣленія эти пріурочены къ попыткѣ создать высшее административное присутствіе въ лицѣ Правительствующаго Сената [23]). Достаточно прочесть §§, посвященные опредѣленію компетенціи проектировавшагося учрежденія, чтобы убѣдиться въ этомъ. § 28 даетъ слѣдующее опредѣленіе: „Дѣла управленія, предоставляемыя разрѣшенію Правительствующаго Сената, опредѣляются не особеннымъ ихъ свойствомъ, а степенью власти, необходимой для принятія нужныхъ по онымъ мѣръ“. Это положеніе разъясняется § 4, который говоритъ, что „все, что въ дѣлахъ управленія превышаетъ власть, данную одному изъ министровъ или главноначальствующихъ въ особенности, предоставляется на разрѣшеніе Правительствующаго Сената“ и § 29, который, перечисляя случаи переноса дѣлъ изъ министерствъ въ сенатъ, на первомъ мѣстѣ ставитъ слѣдующіе: „когда разрѣшеніе сомнѣній или затрудненій при исполненіи, хотя и не требуетъ постановленія новаго закона или измѣненія существующихъ, но зависитъ не отъ одного министерства или главнаго управленія, а отъ соображеній или совокупнаго дѣйствія нѣсколькихъ“,—„когда между разными частями какъ въ министерствахъ и главныхъ управленіяхъ, такъ и въ губернскихъ начальствахъ, произойдетъ сомнѣніе о точной принадлежности къ той или другой изъ сихъ частей самого дѣла, или исполненія по одному“,—„когда дѣйствіе принятой

[23]) Въ работахъ своихъ комитетъ руководствовался проектами Сперанскаго 1811 г.—Вопросъ обсуждался въ засѣданіяхъ 26 янв., 4 и 9 февр. и 9 марта 1827 г. въ первомъ чтеніи и въ концѣ того же года во второмъ чтеніи. Протоколы въ Сб. Р. И. О., т. 74.

какой-либо мѣры и точное исполненіе данныхъ предписаній по одной части управленія будутъ останавливаемы или затрудняемы противными предписаніями и мѣрами, принятыми въ другой, или же недоразумѣніями, бездѣйствіемъ или прекословіемъ начальствъ, другому вѣдомству подчиненныхъ“ и т. д. [24]). Достаточно приведенныхъ выдержекъ, чтобы судить, насколько проектъ комитета 6 декабря проникнутъ заимствованной у Сперанскаго идеей чисто „исполнительныхъ“ задачъ правительственной власти и съ какимъ трудомъ, при такой невѣрной посылкѣ, строится все ученіе о дѣятельности Правительствующаго Сената въ качествѣ Совѣта Министровъ. Въ результатѣ всѣхъ приведенныхъ параграфовъ дѣятельность эта рисуется не столько какъ коллегіальное установленіе путей общей политики правительства, сколько какъ коллегіальное устраненіе пререканій по поводу исполненія законовъ въ сомнительныхъ случаяхъ.—При такихъ условіяхъ осуществленіе намѣченныхъ комитетомъ 6 декабря преобразованій мало измѣнило бы то положеніе, которое создано было учрежденіемъ министерствъ 1811 года; оно устранило бы даже то не многое, что на пути къ созданію истиннаго Совѣта Министровъ внесено было указами о комитетѣ министровъ, ибо реформа сената въ глазахъ комитета 6 декабря влекла за собою упраздненіе комитета министровъ, о которомъ въ протоколахъ засѣданій, посвященныхъ реформѣ, говорилось презрительно, какъ объ „учрежденіи, о коемъ не объявлено ни въ какомъ манифестѣ“ [25]). Какъ бы то ни было однако, реформа сената, выработанная въ комитетѣ 6 декабря, осуществлена не была, и съ новыми проектами по вопросу о Совѣтѣ Министровъ мы встрѣчаемся уже въ слѣдующее царствованіе.

На этотъ разъ Совѣтъ Министровъ былъ созданъ. Въ списокъ высшихъ установленій былъ занесенъ органъ, носившій такое наименованіе, но изъ этого факта не вытекло никакихъ практическихъ результатовъ. Совѣтъ Министровъ оказался случайнымъ и лишеннымъ всякой жизненности украшеніемъ II-й части I-го тома Свода Законовъ.

---

[24]) Проектъ учрежденія правительствующаго сената въ Сб. Р. И. О., т. 90, 125 сл.

[25]) Засѣданіе 22 декабря 1826 г. Сб. Р. И. О., т. 74, 9.

По свидѣтельству Середонина [26]), къ дѣлу объ учрежденіи въ 1857 г. Совѣта Министровъ приложена анонимная записка на французскомъ языкѣ, служащая теоретическимъ оправданіемъ необходимости вновь создавшагося учрежденія. Вотъ это оправданіе: „Безъ Совѣта Министровъ системы въ управленіи и единства въ немъ не можетъ быть. Нѣтъ въ Европѣ государства ни конституціоннаго, ни самодержавнаго, гдѣ бы не было этого учрежденія. Извѣстно, чего стоилъ намъ этотъ пробѣлъ. Въ Россіи каждый министръ слѣдуетъ болѣе или менѣе своимъ идеямъ. Вникая внимательно въ ихъ управленіе, изумляешься различію ихъ образа дѣйствій, и никто не скажетъ, что это орудія одной политики. Комитетъ министровъ заваленъ дѣлами; вотъ причина, почему государь въ немъ не предсѣдательствуетъ. Совѣтъ министровъ долженъ разсматривать только важные государственные вопросы, поэтому онъ долженъ быть подъ непосредственнымъ направленіемъ Государя. Если Государь будетъ предсѣдательствовать въ совѣтѣ, совѣтъ займетъ должное мѣсто: онъ будетъ мѣстомъ или учрежденіемъ, въ которомъ государь будетъ излагать свои мнѣнія, а слуги его, удостоенные его довѣрія, будутъ свободно высказывать свои сужденія. Въ совѣтѣ будутъ рѣшаться всѣ важнѣйшіе вопросы управленія, и на все законодательство совѣтъ наложитъ свою печать, печать единства“.

Осуществленіе этихъ, какъ мы знаемъ, уже не новыхъ на русской почвѣ мыслей, вдохновляемыхъ, какъ и прежде, западными образцами, привело къ образованію въ 1857 г. учрежденія, которому присвоено было наименованіе Совѣта Министровъ. Организація его въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ оставалась мало оформленной, и никакого закона о немъ опубликовано не было вплоть до 1861 г. Существовали лишь высочайшее повелѣніе о его образованіи и весьма общія указанія относительно его состава и компетенціи. Если судить по нимъ, Совѣтъ Министровъ былъ задуманъ весьма широко: онъ создавался для разсмотрѣнія, подъ личнымъ предсѣдательствомъ Государя, всѣхъ дѣлъ, получавшихъ ранѣе высочайшее разрѣшеніе по докладамъ министровъ и главноуправляющихъ; только докладъ дѣлъ секретныхъ и дѣлъ, не терпящихъ никакого отлагательства,

---

[26]) Историческій очеркъ, III, I, 5—9. Середонинъ не приводитъ записки цѣликомъ, а лишь излагаетъ ее. Полный текстъ не опубликованъ. Цитаты ниже въ текстѣ воспроизводятъ изложеніе Середонина.

долженъ былъ оставаться на прежнемъ основаніи; кромѣ того, въ Совѣтъ Министровъ не подлежали внесенію дѣла министерствъ военнаго, морского, иностранныхъ дѣлъ и императорскаго двора. Такимъ образомъ, Совѣтъ Министровъ въ принципѣ долженъ былъ стоять между монархомъ и отдѣльными министрами; всеподданнѣйшіе доклады послѣднихъ, въ общемъ, упразднялись, и во главѣ управленія становился органъ коллегіальный. Въ составъ его входили на равныхъ правахъ всѣ министры, и сверхъ того, тогдашній предсѣдатель Государственнаго Совѣта и Комитета Министровъ князь Орловъ и генералъ-адъютантъ Ростовцевъ; іерархическое единство внутри совѣта покоилось на томъ, что въ немъ всегда долженъ былъ предсѣдательствовать Государь. Внѣ предсѣдательства Государя Совѣта Министровъ не существовало.

Двѣ особенности въ организаціи Совѣта Министровъ имп. Александра II — упраздненіе по общему правилу отдѣльныхъ всеподданнѣйшихъ докладовъ министровъ и непремѣнное предсѣдательство въ совѣтѣ Государя—въ теоріи должны были, конечно, возвышать значеніе этого учрежденія, но на практикѣ едва ли не эти именно особенности послужили главною причиною его скораго упадка. Упраздненіе отдѣльныхъ всеподданнѣйшихъ докладовъ знаменовало отказъ отъ всѣхъ традицій прежняго управленія, создавало существенное ограниченіе свободы дѣйствій отдѣльныхъ министровъ. Непремѣнное предсѣдательство государя отражалось на томъ, что въ Совѣтѣ Министровъ естественно видѣли собраніе исключительной важности, которое едва ли могло функціонировать, какъ постоянный органъ правительственной власти, призванный непрерывно воздѣйствовать на политику правительства.

Таковы были причины, очень скоро вызвавшія измѣненіе построенія совѣта. Въ 1861 г., когда рѣшено было окончательно урегулировать въ законѣ, объявленномъ во всеобщее свѣдѣніе, положеніе совѣта министровъ, перемѣна сказалась уже совершенно опредѣленнымъ образомъ: пришлось констатировать, что, съ одной стороны, широкія полномочія совѣта на практикѣ не получили осуществленія, а, съ другой, благодаря предсѣдательствованію государя, Совѣтъ Министровъ сдѣлался органомъ, функціонирующимъ лишь въ чрезвычайныхъ случаяхъ. Высочайшее повелѣніе 12 ноября 1861 г., посвященное Совѣту Министровъ, перечисляя цѣлый рядъ

дѣлъ, подлежавшихъ внесенію въ совѣтъ [27]), дѣлало вмѣстѣ съ тѣмъ одну существенную оговорку, отсутствовавшую въ выс. повелѣніи 1857 года. „Всѣ сіи дѣла, гласила ст. 2 закона 1861 г. [28]), вносятся въ Совѣтъ Министровъ по особымъ каждый разъ высочайшимъ разрѣшеніямъ Его Императорскаго Величества. Разрѣшеніе на внесеніе сихъ дѣлъ въ Совѣтъ Министровъ испрашивается каждымъ министромъ и главноуправляющимъ непосредственно“. Благодаря такому постановленію о компетенціи Совѣта Министровъ, учрежденіе это окончательно получало характеръ своего рода чрезвычайнаго присутствія, ибо для приведенія его въ движеніе оказывалось отнынѣ недостаточнымъ, чтобы то или другое дѣло входило въ общую его компетенцію, но требовалось, сверхъ того, чтобы оно каждый разъ высочайшей властью было квалифицировано, какъ таковое. Если вдуматься въ организацію совѣта, созданную актами 1857 и 1861 гг., то такой результатъ не будетъ казаться неожиданнымъ; ибо, если бы осуществлена была въ это время мысль

---

[27]) 1. „Виды и предположенія къ устройству и усовершенствованію разныхъ частей, ввѣренныхъ каждому министерству и главному управленію. 2. Свѣдѣнія о ходѣ работъ по устройству и усовершенствованію разныхъ частей, завѣдываемыхъ министерствами и главными управленіями, и предположенія объ устраненіи тѣхъ затрудненій, кои при производствѣ сихъ работъ могутъ встрѣтиться. 3. Первоначальныя предположенія, возникающія въ министерствахъ и главныхъ управленіяхъ, о необходимости отмѣнить или измѣнить какой-либо изъ дѣйствующихъ законовъ, съ тѣмъ, чтобы проектъ закона, составленный вслѣдствіе разсмотрѣннаго такимъ порядкомъ предположенія, былъ министерствомъ и главнымъ управленіемъ внесенъ на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта. 4. Тѣ мѣры, требующія общаго содѣйствія разныхъ вѣдомствъ и управленій, кои по существу своему не подлежатъ разсмотрѣнію другихъ высшихъ государственныхъ учрежденій. 5. Свѣдѣнія о важнѣйшихъ распоряженіяхъ каждаго министерства или главнаго управленія по его вѣдомству, требующихъ общаго соображенія. Свѣдѣнія сіи должны быть заявляемы въ Совѣтѣ Министровъ съ тою цѣлью, чтобъ каждому министру и главноуправляющему были извѣстны главнѣйшія дѣйствія и распоряженія другихъ министерствъ и главныхъ управленій. 6. Заключенія особыхъ комиссій, учреждаемыхъ по высочайшимъ Его Императорскаго Величества повелѣніямъ для разсмотрѣнія отчетовъ министерствъ и главныхъ управленій. 7. Тѣ дѣла, кои по особымъ повелѣніямъ Его Величества будутъ назначены для предварительнаго разсмотрѣнія и обсужденія въ Совѣтѣ Министровъ“. (ст. 2 Учр. Сов. Мин. и Ком. Мин., Св. Зак. т. I, ч. II, изд. 1892 г.).

[28]) Ст. 3 Учр. Сов. Мин. и Ком. Мин., изд. 1892 г.

Балугьянскаго о предсѣдательствѣ въ совѣтѣ „старшаго министра", то легко было бы себѣ представить, что такой предсѣдатель, а вмѣстѣ съ тѣмъ и предсѣдательствуемое имъ учрежденіе, подчинились бы механическому, ex lege, направленію извѣстныхъ категорій дѣлъ въ совѣтъ; но разъ совѣтъ, съ точки зрѣнія актовъ 1857 и 1861 гг., существовалъ только постольку, поскольку въ немъ предсѣдательствовалъ государь, такое механическое, ex lege, теченіе дѣлъ въ совѣтъ не могло не встрѣчать затрудненій.

Общій характеръ Совѣта Министровъ по закону 1861 г., какъ нѣкотораго, по своей компетенціи, чрезвычайнаго присутствія, весьма рѣзко сказался уже въ царствованіе имп. Александра II. Справка о числѣ засѣданій совѣта за 1857—1882 гг. всего лучше свидѣтельствуетъ объ этомъ. Вотъ перечень этихъ засѣданій: 1857—2, 1858—23, 1859—19, 1860—7, 1861—18, 1862—21, 1863—9, 1864—9, 1865—2, 1866—5, 1867—7, 1868—4, 1869—2, 1870—3, 1871—4, 1872—0, 1873—2, 1874—1, 1875—1, 1876—0, 1877—1, 1878—1, 1879—0, 1880—0, 1881—1, 1882—1, съ тѣхъ поръ до 1905 г. засѣданій не было. Такимъ образомъ можно смѣло сказать, что созданный въ 1857 и 1861 гг. Совѣтъ Министровъ оказался учрежденіемъ не жизнеспособнымъ. Даже непосредственно послѣ своего образованія онъ функціонировалъ въ сущности не часто и, конечно, уже въ силу этого одного факта, не могъ стать тѣмъ нормальнымъ центромъ объединенія правительственной дѣятельности, какимъ онъ, по замыслу своему, долженъ былъ служить; начиная съ середины 60-хъ годовъ онъ собирался уже совсѣмъ рѣдко, а послѣ 1882 г. совсѣмъ не собирался [29]).

---

[29]) О Совѣтѣ министровъ Имп. Александра II никакихъ опредѣленныхъ данныхъ въ литературѣ не имѣется. Въ старыхъ курсахъ государственнаго права обыкновенно лишь пересказываются статьи Свода. Такъ Градовскій, Сочиненія, VIII, 253 сл., Коркуновъ, II, 157 сл. (цитирую 2-ое изданіе), Ивановскій, Русское государственное право, I, Казань, 1896, 208 сл., Романовичъ-Славатинскій, Пособіе, II, Кіевъ, 1871, 189 сл., Куплевасскій, Русское государственное право, т. III, вып. I, Харьковъ, 1896, 60 сл., Алексѣевъ, Русское государственное право, Москва 1897, 474. Болѣе обстоятельныя свѣдѣнія даютъ: Statesman's Handbook for Russia, ed. by the Chancery of the Committee of Ministers, St. Petersburg, 1896, I, 58—59 и Середонинъ, III, I, 5—16.—Покровскій, Министерская власть, 347, лишь мелькомъ упоминаетъ объ образованіи совѣта, ограничи-

Акты 1857 и 1861 гг. представляютъ собою послѣднюю, предшествовавшую государственной реформѣ 1905—1906 гг., попытку создать въ Россіи высшій коллегіальный правительственный органъ. Попытка эта не удалась, какъ и болѣе раннія, и нашъ государственный корабль вступилъ въ 1904 г. въ полосу бурь съ „вѣдомствами", но безъ объединенной администраціи на рулѣ. Уже въ минуту сильной качки, заставлявшей опасаться за судьбу корабля, рѣшено было перемѣнить рулевыхъ, пожертвовать „вѣдомствами" въ пользу „правительства".

II.

Отсутствіе, вплоть до 1905 г., въ русскомъ государственномъ устройствѣ высшаго коллегіальнаго совѣщательнаго органа управленія не восполнялось и тѣмъ, что въ спискѣ нашихъ учрежденій значился Комитетъ Министровъ и что комитетъ этотъ не только не обнаруживалъ никакихъ признаковъ нежизнеспособности, но, напротивъ, представлялъ собой весьма активный и вліятельный органъ.

Выше указано было, какъ возникъ Комитетъ Министровъ. Мы видѣли, что въ основу его легальной характеристики положено нѣсколько довольно широкихъ формулъ, которыя могли бы создать изъ комитета совѣтъ министровъ въ истинномъ смыслѣ этого слова, но что рядомъ съ этими формулами Совѣту присвоено было съ самаго начала ея дѣятельности значеніе вспомогательнаго законодательнаго учрежденія. Въ рамкахъ настоящаго очерка нѣтъ возможности прослѣдить исторической судьбы этой двойственной характеристики и показать, какъ функціи законодательныя одолѣли, въ послѣдующемъ развитіи комитета, функціи административныя. Мы ограничимся разборомъ лишь результатовъ этого процесса, поскольку они выразились въ редакціи Учрежденія Комитета Министровъ наканунѣ государственной реформы [30]).

ваясь двумя фразами, изъ которыхъ одна не понятна („Въ управленіи повидимому существовала теперь система, лишенная тѣхъ недостатковъ, которые имѣла правительственная система предшествующаго царствованія, а именно тотъ же (?) принципъ единства выступилъ теперь на сцену (?), но въ очищенномъ отъ своихъ (?) недостатковъ видѣ (?)").

[30]) Первый томъ Свода въ изданіи 1892 г. Продолженіе 1902 г.

Кодификаторъ, а за нимъ и доктрина русскаго государственнаго права, указывали, что компетенція Комитета Министовъ распадалась на двѣ основныхъ части: съ одной стороны, „текущія дѣла по всѣмъ частямъ министерскаго управленія“, при наличности опредѣленныхъ генерическихъ признаковъ, и съ другой, дѣла, „которыя закономъ въ особенности присвоены его разсмотрѣнію“ [31]). Генерическіе признаки первой категоріи дѣлъ выражены были въ законѣ слѣдующей общей формулою: „изъ числа текущихъ дѣлъ представляются въ комитетъ изъ министерствъ: 1) дѣла, по коимъ нужно общее соображеніе, или содѣйствіе разныхъ министерствъ; 2) дѣла, въ разрѣшеніи и исполненіи коихъ встрѣтитъ министръ сомнѣніе; 3) дѣла, разрѣшеніе коихъ превышаетъ предѣлы власти, ввѣренной въ особенности каждому министру, и требующія высочайшаго разрѣшенія“ [32]). Эти отвлеченныя и мало опредѣленныя формулы въ законѣ оставались не разъясненными; только по отношенію къ третьей изъ нихъ давался нѣкоторый ключъ, въ формѣ слѣдующаго, опять-таки не слишкомъ яснаго, положенія: „Къ дѣламъ исполнительнымъ, требующимъ особеннаго высочайшаго разрѣшенія и потому восходящимъ отъ министерствъ въ комитетъ министровъ, принадлежатъ вообще всѣ предметы управленія, предполагающіе новый распорядокъ или дополненіе правилъ, также ограниченіе, распространеніе или отмѣну мѣръ, прежде правительствомъ утвержденныхъ“ [33]).

Вѣроятно введенный въ заблужденіе именно широтой этихъ формулъ Градовскій [34]), а по его примѣру и другіе изслѣдователи нашего государственнаго строя до государственной реформы, думали, что центръ тяжести въ компетенціи комитета министровъ лежалъ какъ разъ въ нихъ, въ этихъ общими формулами квалифицированныхъ дѣлахъ управленія, а что дѣла второй категоріи—дѣла „въ особенности присвоенныя“ комитету—являлись въ этой компетенціи лишь исключеніями. На самомъ дѣлѣ изъ трехъ приведенныхъ выше общихъ положеній первыя два никакой роли въ созданіи действи-

---

[31]) Ст. 23 учр. Ком. Мин. Въ доктринѣ Градовскій, Сочиненія, VIII, 248, а за нимъ многіе другіе.

[32]) Ст. 24 учр. ком. мин.

[33]) Ст. 177 учр. мин.

[34]) Соч., VIII, 248.

тельной компетенціи совѣта министровъ не играли, а третья, если и сыграла свою роль, то лишь косвенно. Первыя расчитаны были на то, чтобы сдѣлать изъ комитета министровъ высшій совѣщательный органъ по дѣламъ чисто административнымъ. Неудача всѣхъ прямыхъ попытокъ образованія такого органа, показанная выше, является достаточнымъ объясненіемъ, почему сами по себѣ мало опредѣленныя положенія, косвенно указывавшія на возможность превращенія комитета въ совѣтъ министровъ въ европейскомъ смыслѣ слова, оказались недѣйствительными. Несравненно бóльшее значеніе принадлежало, въ кристаллизаціи вѣдомства комитета, третьей части его общей легальной характеристики — обязанности внесенія въ комитетъ дѣлъ, превышающихъ власть отдѣльныхъ министровъ, т. е. тѣхъ, по толкованію закона, дѣлъ, гдѣ необходимы были измѣненіе, отмѣна или дополненіе высочайше утвержденныхъ „правилъ“ и „мѣръ“. Принципъ этотъ никогда полнаго осуществленія не получилъ. На практикѣ каждый министръ воленъ былъ въ общемъ въ большинствѣ случаевъ самостоятельно докладывать дѣла этой категоріи и испрашивать по нимъ высочайшія повелѣнія, и этою свободою пользовались всегда очень широко. Тѣмъ не менѣе въ нѣкоторыхъ случаяхъ, гдѣ министры предпочитали снять съ себя отвѣтственность единоличнаго доклада или гдѣ коллегіальное обсужденіе предписывалось монархомъ, вышеуказанную общую формулу вспоминали, и дѣла, которыя подходили подъ нее, направлялись въ комитетъ министровъ. Разъ допущенный отказъ отъ единоличнаго направленія въ пользу направленія коллегіальнаго черезъ комитетъ создавалъ, обычно соблюдавшійся и позднѣе, прецедентъ. Такъ какъ существованіе разсматриваемой общей формулы само по себѣ, въ виду постоянныхъ нарушеній этой формулы, еще не гарантировало въ достаточной мѣрѣ твердости подобной обычной практики, то иногда предпочитали фиксировать ее законодательнымъ путемъ. Какъ прецеденты, такъ и законодательныя велѣнія, возникавшіе указаннымъ порядкомъ, всегда относились къ опредѣленнымъ отдѣльнымъ категоріямъ дѣлъ, и въ результатѣ такого развитія, въ сущности говоря, центръ тяжести въ опредѣленіи компетенціи комитета переносился съ общей формулы на частныя велѣнія обычая или закона. Практически такимъ образомъ общая формула лишь служила къ пополненію списка дѣлъ, „въ особенности присвоенныхъ“

комитету министровъ. Неопредѣленность законодательной директивы и произволъ въ ея примѣненіи отражались на содержаніи увеличившагося такимъ путемъ списка этихъ въ особенности присвоенныхъ дѣлъ: при фиксированіи ихъ — обычаемъ или закономъ безразлично — не существовало никакого опредѣленнаго плана, никакихъ сколько-нибудь постоянныхъ и точныхъ критеріевъ. Благодаря этому, въ исторіи комитета мы много разъ наблюдаемъ слѣдующее своеобразное явленіе: въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ число дѣлъ, направляемыхъ въ комитетъ, увеличивается; это создаетъ затрудненія, и комитетъ перестаетъ справляться съ массой работы; происходитъ нѣкоторое разгруженіе, рядъ дѣлъ рѣшаютъ исключить изъ вѣдомства комитета; затѣмъ наростаніе этихъ дѣлъ начинается вновь, комитетъ снова затопленъ и снова приходится прибѣгнуть къ откачиванію [35]); при этомъ ни наростаніе компетенціи, ни ея разгруженіе не подчинены никакимъ руководящимъ принципамъ. Съ другой стороны, списокъ подвѣдомственныхъ комитету въ каждую данную минуту дѣлъ всегда былъ лишенъ внутренняго единства и цѣлостности; нѣтъ никакой опредѣленной формулы, которая могла бы обнять всю совокупность этихъ дѣлъ и лишь обращеніе къ имѣющемуся въ Сводѣ списку или къ установившейся практикѣ даетъ возможность выяснить, входитъ ли тотъ или другой предметъ въ компетенцію комитета или нѣтъ. На самомъ дѣлѣ, что общаго между дѣлами объ увольненіи изъ русскаго подданства и дѣлами по „представленіямъ центральнаго съѣзда пароходчиковъ и судовладѣльцевъ, которыя министерство путей сообщенія признаетъ полезнымп сдѣлать общеобязательными“, между дѣлами о переименованіи селеній въ города и дѣлами о „размѣрѣ вознагражденія за лошадей, доставляемыхъ для комплектованія войскъ при проведеніи

[35]) Необходимыя данныя можно найти въ разныхъ мѣстахъ неоднократно цитированнаго Историческаго обзора дѣятельности комитета министровъ въ первыхъ трехъ томахъ, написанныхъ Середонинымъ, въ четвертомъ томѣ Тхоржевскаго и въ приложеніи Вуича. Къ сожалѣнію, данныя эти не обобщены, и причины постоянныхъ колебаній въ объемѣ компетенціи комитета не подвергнуты анализу. Въ юридической литературѣ только Коркуновъ въ статьѣ Комитетъ министровъ и проектъ совѣта по земскимъ дѣламъ (1890), перепечатанной въ Сборникѣ статей, 1898, 426 сл., и въ Русскомъ государственномъ правѣ, II, 1909, 297 слл. отмѣтилъ эти колебанія, но равнымъ образомъ не заинтересовался ихъ причинами.

арміи въ полный составъ и во время войны", между дѣлами о сложеніи и разсрочкѣ казенныхъ недоимокъ и дѣлами о выговорахъ губернаторамъ и губернскимъ правленіямъ? и т. д. и т. д.

Какъ бы то ни было, третья часть легальной общей характеристики вѣдомства комитета приводила, какъ сказано, лишь къ тому, что постепенно увеличивался списокъ дѣлъ, „въ особенности" присвоенныхъ комитету и что основная, съ точки зрѣнія доктрины, часть компетенціи комитета совершенно блѣднѣла по сравненію съ тою частью, которая казалась доктринѣ исключеніемъ изъ общаго правила. Это обстоятельство въ свою очередь отражалось на положеніи комитета въ системѣ нашихъ учрежденій. Мы знаемъ, что первыя два общихъ положенія о вѣдомствѣ комитета были направлены, прежде всего, къ тому, чтобы создать изъ него высшій органъ управленія; напротивъ того, списокъ дѣлъ, „въ особенности присвоенныхъ комитету", складывался главнымъ образомъ подъ вліяніемъ другой мысли—мысли о передачѣ комитету законодательныхъ полномочій, лежавшей въ основѣ третьяго общаго положенія о вѣдомствѣ комитета. При такихъ условіяхъ естественнымъ результатомъ кристаллизаціи компетенціи комитета явилось постепенное превращеніе его въ законодательное, главнымъ образомъ, учрежденіе, существовавшее и функціонировавшее рядомъ съ нормальнымъ законодательнымъ органомъ, которымъ продолжалъ оставаться государственный совѣтъ.

Въ доктринѣ прежняго русскаго государственнаго права ясно сознавалось, что комитетъ министровъ, вопреки указаніямъ Свода, являлся органомъ, устанавливавшимъ велѣнія государственной власти, заключавшія въ себѣ обязательныя для подданныхъ нормы, но при опредѣленіи нормирующей функціи комитета въ этой доктринѣ наблюдалась обыкновенно тенденція разсматривать ее, какъ дѣятельность не законодательную въ собственномъ смыслѣ слова, а указную. „Высочайше утвержденныя положенія комитета суть акты верховной власти. Они имѣютъ то же значеніе, какъ въ Пруссіи Königliche Verordnungen, во Франціи décrets portant réglement d'administration publique, въ Англіи Orders in Council" [36]). „Право издавать постановленія или административныя правила перешло,

---

[36]) Коркуновъ, Комитетъ министровъ, 430.

главнымъ образомъ, къ комитету министровъ, а на обязанности государственнаго совѣта осталось обсужденіе законопроектовъ“ [37]). Таковы наиболѣе распространенныя представленія о комитетѣ министровъ и о его функціяхъ. Подобныя воззрѣнія являлись не только догматическими положеніями, почерпавшимися изъ анализа дѣйствовавшаго прежде права, но вмѣстѣ съ тѣмъ и политическими требованіями и пожеланіями. Такъ какъ на дѣлѣ границы между законодательною дѣятельностью государственнаго совѣта и указною, будто бы, дѣятельности комитета проводились отнюдь не такъ ясно, какъ утверждала доктрина, а между тѣмъ законодательствованіе коллегіи, состоящей изъ главъ администраціи, казалось по справедливости нарушающимъ элементарныя требованія, которыя могли предъявляться къ законодательному пути, — то тезисъ объ указной власти комитета являлся осужденіемъ существовавшей практики и призывомъ къ осуществленію ближе отвѣчавшаго идеалу правового государства порядка. Но эта доктрина, усвоенная русскимъ либерализмомъ эпохи царствованія имп. Александра II и въ особенности имп. Александра III и наукою русскаго государственнаго права [38]), если ее разсматривать съ точки зрѣнія настоящей минуты, когда политическій тезисъ, въ ней заключавшійся, утратилъ свой практическій интересъ, не можетъ быть признана правильнымъ и безспорнымъ толкованіемъ прежняго нашего права. Для того, чтобы доказать, что высочайше утвержденныя положенія комитета министровъ были лишь указами, а не законами, необходимо и достаточно доказать, что они обладали меньшею, подчиненною, формальною авторитетностью по сравненію съ законами въ смыслѣ высочайше утвержденныхъ мнѣній государственнаго совѣта, а этого доказать невозможно, ибо ни основные законы, ни практика подзаконности высочайше утвержденныхъ положеній комитета министровъ

[37]) М. М. Ковалевскій, Очерки по исторіи политическихъ учрежденій Россіи, пер. подъ ред. Смирнова, (1908), 145.

[38]) Яркимъ выраженіемъ такого взгляда можетъ служить статья Градовскаго, Комитетъ министровъ (1880) въ Сочиненіяхъ, VIII, 519 сл. Ср. отношеніе либеральной доктрины къ практикѣ комитетскаго законодательства по дѣламъ печати въ книгѣ Арсеньева, Законодательство о печати, 1903, 126 сл. Слѣдуетъ далѣе имѣть въ виду всю литературу, посвященную разграниченію закона и указа въ прежнемъ русскомъ государственномъ правѣ.

не признавали. Въ качествѣ велѣній верховной власти высочайше утвержденныя положенія комитета и высочайше утвержденныя мнѣнія государственнаго совѣта, въ смыслѣ своей обязательной силы, были совершенно равны, а при такихъ условіяхъ объ указной, будто бы, лишь власти комитета говорить не приходится.

Тѣмъ не менѣе безспорно нѣкоторое разграниченіе между высочайше утвержденными мнѣніями государственнаго совѣта и между высочайше утвержденными положеніями комитета министровъ существовало и практикою соблюдалось. Разграниченіе это отнюдь не состояло въ различіи формальной силы тѣхъ и другихъ актовъ; напротивъ того, оно проводилось по матеріальнымъ признакамъ. Разсматривая опредѣленную обычаемъ и закономъ компетенцію комитета министровъ, мы можемъ намѣтить общія границы комитетскаго законодательства. Онѣ сводятся къ слѣдующему.

По старому русскому праву въ порядкѣ комитетскаго законодательства устанавливались по общему правилу частные (сепаратные) законы и, прежде всего, частные законы въ сферѣ вопросовъ экономическихъ. Возьмемъ прежде всего обычную компетенцію комитета. Сюда относились слѣдующія категоріи дѣлъ: дѣла по распоряженію казенными имуществами, а именно дѣла о сдачѣ въ арендное пользованіе казенныхъ имуществъ съ отступленіемъ отъ закона, объ отводѣ казенныхъ имуществъ лицамъ и учрежденіямъ, коимъ законъ отводить эти имущества не разрѣшалъ, или сверхъ законной нормы и т. п.; дѣла объ отдѣльныхъ отрасляхъ промышленности, а именно дѣла, гдѣ требовалось отступленіе отъ положеній горнаго устава, правилъ о поссессіонныхъ заводахъ, законовъ о рыболовствѣ; дѣла по казеннымъ подрядамъ, гдѣ необходимо было отступленіе отъ закона; дѣла финансоваго законодательства, а именно изъятія изъ уставовъ объ акцизныхъ сборахъ, таможеннаго, о прямыхъ налогахъ, сложеніе и разсрочка недоимокъ, установленіе временныхъ сборовъ и чрезвычайныхъ натуральныхъ повинностей и т. п.; дѣла землеустроительныя, когда требовалось отступленіе отъ закона, и рядъ другихъ дѣлъ, въ общемъ аналогичныхъ перечисленнымъ. Характернымъ свойствомъ всѣхъ этихъ дѣлъ является установленіе, въ результатѣ ихъ обсужденія, въ отношеніи того или иного частнаго случая или частныхъ случаевъ или ограниченнаго періода времени, велѣній равной закону

силы, отмѣняющихъ или измѣняющихъ законъ частныхъ нормъ. Пересматривая далѣе закономъ опредѣленную компетенцію комитета, мы находимъ въ общемъ то же самое. Вотъ нѣкоторые пункты, указанные въ ст. 26 Учр. Сов. и Ком. Мин. (по прод. 1902 г.:)—„2) уставъ каждой компаніи, основываемой на акціяхъ, когда требуется одно дозволеніе на учрежденіе компаніи, а не испрашиваются, сверхъ того, особыя преимущества и привилегіи"; „4) штаты такихъ временныхъ установленій, кои учреждаются на опредѣлительный срокъ для окончанія дѣлъ прежняго времени, для приведенія въ порядокъ какой-либо части, для исполненія какого-либо временнаго порученія и т. п."; „5) дѣла о назначеніи пенсій и единовременныхъ пособій, когда сіе назначеніе превышаетъ власть министра"; „8) дѣла объ употребленіи имуществъ и капиталовъ, пожертвованныхъ для опредѣленной надобности казнѣ, земству, городу или какому-либо обществу, учрежденію и т. п., если употребленіе сихъ имуществъ или капиталовъ, сообразно указанному жертвователемъ назначенію, сдѣлается, по измѣнившимся обстоятельствамъ, невозможнымъ, причемъ жертвователя нѣтъ въ живыхъ и при жизни не послѣдовало съ его стороны особаго по сему предмету указанія, или исполненія согласно данному умершимъ указанію признается также невозможнымъ". Таковы далѣе многіе пункты компетенціи комитета, не вошедшіе въ перечень ст. 26, а основанные на другихъ прямыхъ постановленіяхъ закона: не будемъ удлинять нашего списка, и укажемъ хотя бы лишь дѣла объ увольненіи изъ русскаго подданства (выс. утв. 15 марта 1874 г. пол. ком. мин.). Во всѣхъ приведенныхъ примѣрахъ значеніе обсужденія дѣла въ комитетѣ министровъ сводится опять-таки къ установленію для частныхъ случаевъ равной закону и способной его отмѣнить или измѣнить частной нормы. Увольненіе изъ русскаго подданства, напримѣръ, не разрѣшено общимъ закономъ; высочайше утвержденное положеніе комитета министровъ, увольняющее кого-либо изъ русскаго подданства, является слѣдовательно частнымъ закономъ.

Особый путь частнаго законодательства не является какой-либо исключительной особенностью русскаго права. Напротивъ того, мы находимъ ему аналогіи и на Западѣ. Таково, напримѣръ, частное законодательство въ Англіи (Private Bill Legislation). Англійская

доктрина даетъ слѣдующую характеристику этого законодательства. Рядомъ съ работою парламента, посвященной общимъ государственнымъ интересамъ, парламентъ совершаетъ очень важную работу иного характера. „Частное лицо или группа лицъ обращается къ парламенту для полученія какой-либо привилегіи, которая, по ихъ словамъ, согласна съ общественнымъ интересомъ, или для устраненія какой-либо несправедливости въ такихъ обстоятельствахъ, которыя не могутъ составить предмета судебнаго рѣшенія. Такъ, ранѣе 1857 г. расторженіе брака могло быть достигнуто лицами, проживающими въ Англіи, лишь парламентскимъ актомъ; имѣющій мѣстожительство въ Англіи ирландецъ до сей поры можетъ добиваться развода лишь въ этомъ порядкѣ. Иностранцы по общему правилу натурализовались актомъ парламента, пока актъ 1870 г. не установилъ условій, при которыхъ натурализація можетъ быть дарована государственнымъ секретаремъ. Лица, связанныя, по силѣ пожизненнаго владѣнія или иначе, съ семейными недвижимыми имуществами, часто добивались права сдачи въ наемъ или продажи отъ парламента, пока практика отчужденія имуществъ не получила такого развитія, что эти права стали считаться установленными въ актахъ о вводѣ во владѣніе, а позднѣе по общимъ законамъ канцлерское отдѣленіе высшаго суда не получило полномочія по утвержденію сдѣлокъ относительно недвижимостей“. До настоящаго времени въ цѣломъ рядѣ случаевъ парламенту принадлежитъ право установленія подобныхъ частныхъ законовъ. Указанная законодательная работа совершается въ нѣсколько иныхъ дѣлопроизводительныхъ формахъ, нежели общая законодательная дѣятельность, но формально частный билль обладаетъ тѣмъ же авторитетомъ, что и билль общій [39]).

Высочайше утвержденныя положенія комитета министровъ стараго времени суть такіе же частные билли. Санкція верховной власти, на которой покоится цѣликомъ формальная сила этихъ актовъ, дѣлаетъ ихъ столь же авторитетными, какъ и акты законодательнаго характера, изданные въ иномъ, болѣе сложномъ и обезпечивающемъ болѣе зрѣлое обсужденіе, порядкѣ. Какъ и англійскіе

---

[39]) Courtney, The working constitution of the United Kingdom, London, 1901, 178 ff.

частные билли, они представляютъ законодательныя велѣнія, но законодательныя велѣнія матеріально отграниченныя, въ виду своего частнаго характера, отъ общаго законодательства[40]).

Законодательныя полномочія комитета министровъ не представляютъ собою всей совокупности полномочій этого учрежденія. Въ спискѣ дѣлъ „въ особенности присвоенныхъ“ комитету мы находимъ нѣкоторыя дѣла и чисто административнаго содержанія. Но эти дѣла носятъ болѣе или менѣе случайный характеръ и въ совокупности своей отнюдь не обезпечиваютъ комитету министровъ, какъ таковому, участія во всей высшей администраціи Россіи. Мы встрѣтимся еще съ этими полномочіями, перешедшими отъ прежняго комитета къ нынѣшнему совѣту министровъ, когда будемъ разсматривать компетенцію этого послѣдняго учрежденія. Пока же достаточно констатировать, что въ лицѣ комитета министровъ прежній нашъ государственный строй имѣлъ главнымъ образомъ вспомогательное законосовѣщательное учрежденіе, лишь сравнительно рѣдко принимавшее участіе въ администраціи въ собственномъ смыслѣ этого слова.

III.

Событія 1904—1906 гг. слишкомъ еще близки отъ насъ, для изученія ихъ имѣется еще слишкомъ мало матеріаловъ, чтобы можно было уже теперь возстановить подлинную исторію возникновенія нынѣшняго совѣта министровъ. Въ этой исторіи гораздо болѣе, нежели въ исторіи другихъ реформъ, должны были играть роль—и, конечно, играли—вопросы о личностяхъ. Проекты совѣта министровъ неминуемо вызывали мысль о предсѣдателѣ совѣта, а это въ свою очередь приводило къ тому, что въ каждый данный моментъ быстро переживавшейся общественной эволюціи проектъ совѣта министровъ являлся прежде всего, въ глазахъ большинства, косвеннымъ указаніемъ на того или иного государственнаго дѣятеля. При такихъ

[40]) Аналогія эта, конечно, не полная: есть рядъ пунктовъ различія. Въ Россіи „частное“ отступленіе отъ общаго закона толковалось на практикѣ очень широко. Особенно злоупотребляли „временными“ законами, какъ частнымъ отступленіемъ отъ общихъ, „постоянныхъ“, законовъ.

условіяхъ внутренняя исторія постепеннаго созрѣванія за годы кризиса проекта совѣта министровъ представляется особенно сложною, и въ ней разобраться, конечно, въ настоящее время еще не возможно. Мы ограничимся поэтому лишь тѣмъ, что намѣтимъ основные этапы внѣшней исторіи возникновенія современнаго совѣта министровъ [41]).

Впервые вопросъ о совѣтѣ возникаетъ въ средѣ образованнаго въ началѣ 1905 г. особаго совѣщанія министровъ и предсѣдателей департаментовъ государственнаго совѣта для обсужденія общаго внутренняго положенія [42]). Никакихъ опредѣленныхъ результатовъ

41) Покровскій въ приложеніи къ книгѣ, на которую мы ссылались выше, озаглавленномъ—Министерская власть въ Россіи въ освободительную эпоху, Ярославль, 1906 (авторъ называетъ это приложеніе „историко-юридическимъ изслѣдованіемъ", между тѣмъ какъ на самомъ дѣлѣ это весьма незамысловатый памфлетъ) ни словомъ не обмолвился объ образованіи совѣта министровъ въ 1905 г. Это невѣроятно для „историко-юридическаго изслѣдованія" о министерской власти, но это — такъ. Общимъ образомъ надо замѣтить, что реформа правительства актомъ 19 октября 1905 г. была заслонена одновременными болѣе крупными событіями и прошла мало замѣченной. Публицисты самыхъ разнообразныхъ политическихъ лагерей обошли этотъ актъ молчаніемъ: достаточно сослаться на сборники статей Милюкова (Годъ борьбы, 1907), Гессена (На рубежѣ, 1906), Троцкаго (Наша революція, 1906), Пихно (Въ осадѣ, 1906).

42) Какъ извѣстно, подготовка реформъ и ихъ осуществленіе за 1904—1906 гг. принадлежала послѣдовательному ряду совѣщательныхъ коллегій. Чтобы читатель могъ оріентироваться, приведемъ списокъ этихъ коллегій съ указаніемъ ихъ главныхъ задачъ.

Комитетъ министровъ—указъ 12 декабря 1904 г. и вытекавшія изъ него мѣропріятія.

Особое совѣщаніе изъ министровъ и предсѣдателей департаментовъ государственнаго совѣта для обсужденія внутренняго положенія — образовано 17 января 1905 г.

Совѣтъ министровъ, (по учрежденію 1861 г.) для обсужденія проекта рескрипта гофмейстеру Булыгину о государственной думѣ.

Совѣщаніе въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ для выработки перваго учрежденія думы—послѣ 18 февраля 1905 г.

Совѣтъ министровъ, подъ предсѣдательствомъ графа Сольскаго, для обсужденія проекта, выработаннаго только-что указаннымъ совѣщаніемъ въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ—начиная съ 23 мая 1905 г. (ранѣе на совѣтъ было возложено разсмотрѣніе петицій; эта функція лежала на немъ съ 18 февраля по 6 августа 1905 г.).

разсмотрѣніе вопроса въ этой первоначальной стадіи не даетъ. Единственнымъ слѣдомъ такого обсужденія служитъ именной указъ 18 февраля 1905 г., который свидѣтельствуетъ, что начинаютъ вспоминать о полузабытыхъ статьяхъ Свода, говорящихъ о совѣтѣ министровъ. Указъ этотъ, сыгравшій вообще замѣтную роль въ развитіи событій, устанавливалъ: „Возложить на состоящій подъ предсѣдательствомъ Нашимъ совѣтъ министровъ, сверхъ дѣлъ, ему нынѣ подвѣдомственныхъ, разсмотрѣніе и обсужденіе поступающихъ на имя Наше отъ частныхъ лицъ и учрежденій видовъ и предположеній, по вопросамъ, касающимся усовершенствованія государственнаго благоустройства и улучшенія народнаго благосостоянія“. Возрожденіе мысли о совѣтѣ министровъ сказывается вслѣдъ затѣмъ еще и въ другомъ актѣ. Правительственное сообщеніе 18 марта 1905 г., заключавшее въ себѣ свѣдѣнія о ходѣ работъ по составленію проекта совѣщательной думы, указывало, что подготовительныя работы по этому предмету будутъ обсуждаться, до внесенія ихъ въ особое совѣщаніе подъ предсѣдательствомъ Государя (объ этомъ послѣднемъ совѣщаніи говорилось въ рескриптѣ на имя министра внутреннихъ дѣлъ Булыгина 18 февраля 1905 г.), въ совѣтѣ министровъ [43]). Это сообщеніе косвенно служило свидѣтельствомъ, что

Совѣщаніе подъ высочайшимъ предсѣдательствомъ по тому же предмету—іюль 1905 г.

Особое совѣщаніе, подъ предсѣдательствомъ графа Сольскаго, для разсмотрѣнія дополнительныхъ къ узаконеніямъ о государственной думѣ правилъ — образовано по высочайшему повелѣнію 6 августа 1905 г. Послѣ 17 октября 1905 г. тоже совѣщаніе вырабатывало новыя учрежденія государственнаго совѣта и государственной думы (законы 20 февраля 1906 г.).

Совѣтъ министровъ съ участіемъ общественныхъ дѣятелей для обсужденія избирательнаго закона 11 декабря 1905 г.—ноябрь 1905 г.

Совѣщаніе подъ высочайшимъ предсѣдательствомъ для разсмотрѣнія проекта избирательнаго закона 11 декабря 1905 г.—декабрь 1905 г.

Совѣщаніе подъ высочайшимъ предсѣдательствомъ для обсужденія проектовъ новыхъ учрежденій государственнаго совѣта и государственной думы—февраль 1906 г.

Совѣтъ министровъ — обсужденіе проекта Основныхъ законовъ, выработаннаго государственной канцеляріей—мартъ 1906 г.

Совѣщаніе подъ высочайшимъ предсѣдательствомъ по тому же предмету—апрѣль 1906 г.

[43]) Текстъ сообщенія въ Правѣ, 1906, 817.

мысль о совѣтѣ министровъ пережила уже къ этому времени нѣкоторую эволюцію. Совѣтъ министровъ имп. Александра есть учрежденіе, которое всегда находится подъ предсѣдательствомъ монарха. Предусматривая, что проектъ Булыгиив будетъ обсуждаться подъ предсѣдательствомъ Государя послѣ обсужденія въ совѣтѣ, правительственное сообщеніе тѣмъ самымъ указывало, что въ совѣтѣ министровъ Государь предсѣдательствовать не будетъ. На самомъ дѣлѣ, когда проектъ Булыгина былъ внесенъ въ совѣтъ, состоялось 23 мая высочайшее повелѣніе о предсѣдательствованіи въ немъ графа Сольскаго [44]). Такимъ образомъ, принципіально не отказываясь отъ той организаціи совѣта министровъ, которая освящена была законодательствомъ имп. Александра II, практика вмѣстѣ съ тѣмъ намѣтила новую фигуру въ этой организаціи— предсѣдателя совѣта министровъ, входившаго въ его составъ. Это былъ первый шагъ на пути реформы. Самъ по себѣ онъ значилъ еще очень мало; предсѣдательствованіе въ совѣтѣ министровъ было лишь временнымъ порученіемъ, возложеннымъ на лицо, не принимавшее ближайшаго участія въ управленіи. Тѣмъ не менѣе имъ предрѣшалось въ извѣстной мѣрѣ предстоявшее преобразованіе совѣта имп. Александра II въ совѣтъ его нынѣшней организаціи и предуказывалась вмѣстѣ съ тѣмъ одна изъ важныхъ сторонъ этого преобразованія.

Прямо вопросъ о реформѣ ставится однако лишь гораздо позднѣе, въ періодъ тѣхъ памятныхъ недѣль, которыя протекли между изданіемъ учрежденія Булыгинской думы и манифеста 17 октября. Актъ 6 августа расчитанъ былъ, какъ извѣстно, на продолжительное существованіе, и, такъ какъ онъ требовалъ извѣстныхъ мѣръ по согласованію его съ прежнимъ государственнымъ порядкомъ, то одновременно съ его изданіемъ создано было особое совѣщаніе „для разсмотрѣнія дополнительныхъ къ узаконеніямъ о государственной думѣ правилъ“. Въ средѣ этого совѣщанія, въ которомъ предсѣдательствовалъ снова графъ Сольскій, выработана была реформа 19 октября 1905 г., создавшая нынѣшній совѣтъ министровъ.

---

[44]) Графъ Сольскій былъ въ то время предсѣдателемъ государственнаго совѣта; съ точки зрѣнія закона (ст. 4 учр. сов. мин.) онъ слѣдовательно не былъ даже членомъ совѣта министровъ. Позднѣе именнымъ указомъ 27 августа 1905 г. было установлено, что „предсѣдатель государственнаго совѣта состоитъ по званію своему членомъ совѣта и комитета министровъ“ (Собр. узак. 1905, отд. I, ст. 1421).

Вопросу объ этой реформѣ посвящены были засѣданія совѣщанія 3, 4 и 12 октября 1905 г. Въ совѣщаніи обнаружилось принципіальное разногласіе, главнымъ образомъ, по отношенію къ должности и функціямъ предсѣдателя совѣта министровъ, — этому безспорному жизненному нерву всей осуществленной 19 октября реформы. Само по себѣ, созданіе этой должности въ средѣ совѣщанія не вызывало уже болѣе тѣхъ споровъ и сомнѣній, которые существовали въ моментъ обсужденія вопроса въ началѣ того же 1905 г. Но смыслъ и значеніе должности предсѣдателя совѣта министровъ оцѣнивались совершенно разно. Съ точки зрѣнія однихъ, преимущественныя, сравнительно съ министрами, права предсѣдателя совѣта министровъ противорѣчили тому началу, что руководительство высшимъ управленіемъ исходитъ отъ верховной власти. Большинство было однако смѣлѣе и разрывало съ дѣйствовавшимъ закономъ, проектируя организацію совѣта министровъ по западно-европейской схемѣ кабинета.

Судьба рѣшеній совѣщанія графа Сольскаго опредѣлилась очень скоро. Черезъ пять дней послѣ заключительнаго засѣданія, посвященнаго вопросу о совѣтѣ министровъ, подписанъ былъ конституціонный манифестъ 17 октября и одновременно состоялось высочайшее повелѣніе „предсѣдателю комитета министровъ, статсъ-секретарю графу Витте принять мѣры къ объединенію дѣятельности Министровъ, впредь до утвержденія законопроекта о Совѣтѣ Министровъ“. Утвержденіе послѣдовало черезъ два дня, 19 октября 1905 г., въ формѣ отвѣчавшаго мнѣнію большинства совѣщанія графа С о л ь с к а г о именного указа правительствующему сенату „о мѣрахъ къ укрѣпленію единства въ дѣятельности министерствъ и главныхъ управленій“.

Всѣ основные вопросы относительно устройства и дѣятельности совѣта министровъ были разрѣшены именно въ этомъ указѣ. Оставалось ликвидировать наслѣдство упразднявшагося, за учрежденіемъ совѣта, комитета министровъ. Эта задача была выполнена указомъ 23 апрѣля 1906 г. „объ упраздненіи комитета министровъ“.

При кодификаціи 1906 г. указъ 19 октября 1905 г., вмѣстѣ съ дополнительными постановленіями, составилъ книгу вторую второй части перваго тома, которой кодификаторъ далъ наименованіе „Учрежденіе совѣта министровъ“ и которая содержитъ всѣ нынѣ дѣйствующія нормы нашего государственнаго права, опредѣляющія организацію и функціи совѣта.

Основныя положенія указа 19 октября 1905 г. были перенесены въ составъ основныхъ законовъ 23 апрѣля 1906 г. Ниже мы познакомимся съ этими, обладающими бóльшею формальною авторитетностью положеніями, отмѣчая пока, что совѣту министровъ посвящены ст. 78—82 акта 23 апрѣля или ст. 120—124 кодификаціоннаго изданія основныхъ законовъ 1906 г.

IV.

Та основная задача, которую преслѣдовало учрежденіе совѣта министровъ, была выражена въ слѣдующемъ вступленіи къ указу 19 Октября 1905 г.: „На основаніи Общаго Министерскаго Наказа, въ порядкѣ государственныхъ силъ, Министерства представляютъ установленіе, посредствомъ коего Верховная Исполнительная Власть дѣйствуетъ на всѣ части управленія. Верховной Власти непосредственно подчинены всѣ Министры и Главноуправляющіе отдѣльными частями, хотя бы они и не имѣли названія Министровъ, но когда имъ ввѣрено главное управленіе государственныхъ дѣлъ, въ общемъ раздѣленіи ихъ отдѣльное Министерство составляющихъ. Въ соотвѣтствіи сему всѣ Министерства и Главныя Управленія составляютъ единое управленіе, и ни одно изъ нихъ не можетъ отдѣляться отъ другихъ ни въ видахъ управленія, ни въ общей его цѣли. — Въ развитіе сихъ коренныхъ началъ министерскаго устройства и въ цѣляхъ вящшаго его объединенія, необходимость коего вызывается также предстоящими Министрамъ и Главноуправляющимъ отдѣльными частями, съ образованіемъ Государственной Думы, новыми обязанностями, признали Мы за благо установить соотвѣтственныя требованіямъ времени мѣры къ укрѣпленію единства въ дѣятельности Министерствъ и Главныхъ Управленій“.

Приведенное вступленіе къ учредительному акту совѣта министровъ правильно отмѣчаетъ наличность двухъ коренныхъ основаній, которыя приводили всегда къ мысли объ образованіи объединенной правительственной коллегіи: — съ одной стороны, общее признаніе, что надо чѣмъ-либо гарантировать единство дѣйствій главъ отдѣльныхъ управленій и, съ другой стороны, что такое единство дѣлается настоятельнымъ требованіемъ политической жизни, разъ рядомъ съ

управленіемъ создаются строго обособленные органы власти законодательной. Оба эти фактора свойственны, конечно, не исключительно нашей родинѣ. Напротивъ того, политическое развитіе другихъ странъ, далеко опередившее политическое развитіе Россіи, испытало дѣйствіе ихъ гораздо ранѣе насъ, и та политическая мысль, которая лежитъ въ основѣ преобразованія 1905 г., на русской почвѣ являлась, если не цѣликомъ, то въ значительной степени заимствованной.

Если по отношенію ко многимъ статьямъ нашихъ основныхъ и учредительныхъ законовъ легко опредѣлить источникъ заимствованія, указавъ подчасъ совершенно точно воспроизведенный иностранный параграфъ, то въ данномъ случаѣ—по отношенію къ законодательству о совѣтѣ—мы находимся въ болѣе затруднительномъ положеніи. Здѣсь заимствованъ былъ не тотъ или иной опредѣленный текстъ, а заимствованъ былъ институтъ, существующій въ огромномъ большинствѣ западно-европейскихъ странъ и вмѣстѣ съ тѣмъ почти всегда не записанный въ законодательствѣ этихъ странъ. Составители акта 19 Октября 1905 г. имѣли совершенно опредѣленное общее представленіе объ этомъ институтѣ и въ то же время, конечно, не могли бы сослаться ни на какую конкретную характеристику его. Это обстоятельство создаетъ существенное препятствіе въ дѣлѣ изученія иностранныхъ корней нашего законодательства о совѣтѣ министровъ. Не имѣя возможности точно указать, какъ складывалась представленіе о совѣтѣ министровъ у составителей русскаго закона, и въ то же время имѣя полное основаніе предположить наличность западнаго вліянія, мы должны довольствоваться общею ссылкою на типическій институтъ западно-европейскаго конституціоннаго и административнаго права, т. е. не на постановленія опредѣленныхъ законодательствъ, а на нѣкоторую абстракцію, на западно-европейскій „совѣтъ министровъ вообще“. Такая абстракція узаконена тѣмъ, что изучаемый нами институтъ въ Западной Европѣ является, въ сущности говоря, въ основныхъ своихъ чертахъ, общимъ политическимъ достояніемъ большинства странъ, что онъ сложился подъ преимущественнымъ вліяніемъ однихъ и тѣхъ же образцовъ и передавался изъ одного государства въ другое.

Единство типа западно-европейскаго кабинета есть, прежде всего,

единство его происхожденія. Уже изучая раннія попытки создать въ Россіи совѣтъ министровъ, можно было видѣть, насколько великъ—начиная съ первыхъ лѣтъ XIX столѣтія—далеко за предѣлами Англіи престижъ англійскаго „тайнаго совѣта“ и „кабинета“. Это наблюденіе относится не только къ Россіи, но и къ другимъ странамъ. Нѣтъ никакого сомнѣнія, что именно этимъ обаяніемъ въ значительной степени объясняется возникновеніе изучаемаго нами типическаго для западнаго права института. Одновременно съ другими завоеваніями англійскаго политическаго идеала на континентѣ Европы и подъ вліяніемъ ихъ, складывается въ общемъ конституціонномъ правѣ изучаемый нами институтъ кабинета въ современномъ смыслѣ слова. Если смотрѣть какъ съ точки зрѣнія даннаго вопроса, такъ и съ точки зрѣнія общей исторіи рецепціи англійскаго государственнаго права на континентѣ, то можно сказать, что временемъ окончательнаго расцвѣта этого процесса рецепціи слѣдуетъ считать періодъ реставраціи и іюльской монархіи.

Если принять за исходную точку разсужденія этотъ періодъ, то естественнымъ образомъ ставятся три слѣдующихъ вопроса, отвѣты на которые даютъ въ своей совокупности историческую характеристику западно-европейской схемы кабинета, имѣвшей безспорное вліяніе на возникновеніе русскаго совѣта министровъ: каково господствующее построеніе высшихъ органовъ исполнительной власти въ европейскихъ государствахъ до начала указаннаго періода, что давалъ воспринятый Европою англійскій политическій идеалъ организаціи этой власти и какимъ путемъ онъ былъ континентальною Европою воспринятъ?

Если брать итоги конституціоннаго развитія Европы за періодъ французской революціи, то ихъ слѣдуетъ признать для вопроса объ организаціи совѣта министровъ отрицательными. Достаточно остановиться на исторіи французскихъ конституцій.

Конституціонная монархія, установленная законодательствомъ 1789—1791 гг. и нашедшая себѣ окончательную характеристику въ конституціи 1791 г., была поставлена такъ, что институту совѣта министровъ въ общей системѣ учрежденій мѣста не оказалось [45]).

---

45) Какъ это ни странно звучитъ, но въ сущности говоря, литература конституціонной исторіи французской революціи, изучающая ex professo

На самомъ дѣлѣ королевская власть въ сферѣ административной была съужена. Вся активная внутренняя администрація передана была въ руки органовъ, находившихся въ зависимости отъ законодательнаго учрежденія въ гораздо большей степени. нежели отъ короля, который не имѣлъ права ни ихъ назначенія, ни ихъ увольненія [46]). Равнымъ образомъ не принадлежало королю и право изданія административныхъ распоряженій [47]). Участіе въ законодательствѣ, общемъ и бюджетномъ, было сведено практически на нѣтъ [48]). Даже въ сферѣ дѣлъ военныхъ и дѣлъ внѣшней политики, гдѣ, на первый взглядъ, роль королевской власти могла показаться болѣе яркою, окончательная рѣшающая власть оставалась въ рукахъ законодательнаго собранія [49]).

„Раздѣленіе властей“ на такихъ началахъ неминуемо влекло за собею атрофію исполнительной власти, сосредоточеніе административныхъ функцій въ законодательномъ учрежeніи [50]). Эта атрофія не могла не отразиться и на положеніи министровъ. Ихъ роль стушевывалась. Въ качествѣ агентовъ короны они отражали на себѣ безвластіе послѣдней; вмѣстѣ съ тѣмъ конституанта, запретомъ избрать министровъ изъ своего состава, сдѣлала невозможнымъ превращеніе министровъ въ политически отвѣтственныхъ передъ

правовую сторону дѣла, очень бѣдна. Кромѣ Ковалевскаго, Происхожденіе современной домократіи, II и III, Москва, 1895 и 1897, можно назвать въ современной литературѣ лишь три изслѣдованія: Esmein, Précis élémentaire de l'histoire du droit français de 1789 à 1814, Paris, 1908, Ernst von Meier, Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preussens im XIX. Jahrhundert, I, Prolegomena, Leipzig, 1907, и Zweig, Die Lehre vom Pouvoir Constituant, 1909, причемъ они, какъ видно уже изъ заглавій, лишь отчасти посвящены общему конституціонному развитію. Полезно имѣть въ виду общую литературу французской революціи и, прежде всего, Aulard, Histoire politique de la révolution française, 3-e éd., Paris, 1905. Для интересующаго насъ вопроса—содержательная книга Barthélemy, Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes, Paris, 1906, 416—572.

46) Тит. III, гл. IV, отд. II конституціи 1791 г.; Esmein, 39 ss.; Ernst von Meier, I, 138.

47) Jellinek, Gesetz und Verordnung, 1887, 85.

48) Тит. III, гл. I, ст. 5, гл. III, отд. I, III и IV.

49) Тит. III, гл. III, отд. I, ст. 2, гл. IV, отд. III; Ковалевскій, II, 415 слл.

50) Ковалевскій, II, 452 слл.; Barthélemy, 458 ss.

законодательнымъ учрежденіемъ органовъ, въ агентовъ этого законодательнаго учрежденія [51]). При такихъ условіяхъ, если совѣтъ министровъ и былъ созданъ, учрежденіе это не могло пріобрѣсти сколько нибудь яркую роль въ составѣ другихъ высшихъ учрежденій конституціонно-монархическаго режима Франціи. Къ тому же въ данной совѣту министровъ организаціи, самой по себѣ, имѣлись существенные пробѣлы.

Организація эта покоилась на изданномъ національнымъ учредительнымъ собраніемъ декретѣ относительно устройства министерства 27 Апрѣля 1791 г. Этотъ декретъ, слѣды вліянія котораго замѣтны на организаціи отдѣльныхъ министерствъ во многихъ странахъ Европы и который въ свою очередь являлся дополненіемъ къ болѣе раннему французскому законодательству [52]), посвященъ былъ, прежде всего, опредѣленію границъ компетенціи отдѣльныхъ министровъ и общей классификаціи по вѣдомствамъ административныхъ дѣлъ. Но наряду съ этимъ онъ содержалъ нѣкоторыя постановленія и относительно устройства министерскаго совѣта. Въ этомъ отношеніи онъ страдалъ важными недостатками.

Главнымъ изъ нихъ было категорическое отрицаніе должности предсѣдателя министерскаго совѣта. Ст. 13 гласила: „Всѣ министры суть члены совѣта короля, и не будетъ перваго министра". Единство совѣта покоилось такимъ образомъ исключительно на подчиненности отдѣльныхъ министровъ королю. Отрицалась далѣе и солидарность министровъ. Ст. 18 декрета прямо узаконяла отсутствіе единства въ средѣ совѣта; она постановляла: „Если, послѣ обсужденія въ совѣтѣ и повелѣнія короля, министръ усмотритъ опасность въ участіи, при помощи средствъ своего департамента, въ исполненіи мѣръ, принятыхъ королемъ по другому департаменту, то онъ, заявивъ о своемъ мнѣніи въ протоколахъ, можетъ приступить къ исполненію, не неся за него отвѣтственности, и тогда отвѣт-

51) Ковалевскій, тамъ же; Esmein, 40 ss.; Barthélemy, 449 ss. Послѣдній цитируетъ характерное заявленіе Барнава въ 1791 г.: „Il ne faut pas que la confiance du peuple soit partagée. Le corps législatif doit l'avoir toute entière. Si ces agents du pouvoir exécutif partageaient l'estime publique avec la législation, ils finiraient peut-être par l'emporter".

52) v. Meier, Französische Einflüsse, II, 1908, 297 ff.

ственность падаетъ на министра, обратившагося къ его содѣйствію“.

При отсутствіи предсѣдателя и отрицаніи солидарности членовъ, совѣтъ министровъ не могъ, конечно, играть самостоятельной роли. Кабинетъ являлся совокупностью высшихъ исполнителей воли короля, его помощниковъ. Если онъ и дѣйствовалъ какъ одно учрежденіе, то лишь подъ предсѣдательствомъ короля и какъ „образъ доклада“, по извѣстному уже намъ выраженію Сперанскаго относительно комитета министровъ. Безъ короля совѣтъ собирался, согласно декрету, лишь для обсужденія сравнительно второстепенныхъ дѣлъ. Во всѣхъ важныхъ дѣлахъ предсѣдательство короля являлось необходимымъ условіемъ дѣятельности совѣта [53]) [54]).

---

53) Art. 14: Les ministres feront arrêter au conseil les proclamations relatives à leur département respectif, Savoir: celles qui, sous la forme d'instructions, prescriront les détails nécessaires, soit à l'exécution de la loi, soit à la bonté et à l'activité du service; Celles qui ordonneront et rappelleront l'observation des lois en cas d'oubli ou de négligence; Celles qui, au termes du décret du 6 mars dernier, annuleront les actes irréguliers, ou suspendront les membres des corps administratifs. Art. 15: Il y aura un Conseil d'état, composé du Roi et des ministres. Art. 16: Il sera traité, dans ce Conseil, de l'exercice, de la puissance royale, donnant son consentement, ou exprimant le refus suspensif sur les Décrets du Corps Législatif, sans qu'à cet égard le contreseing de l'acte entraine aucune responsabilité. Seront pareillement discutés dans ce conseil: 1⁰ Les invitations au Corps Législatif de prendre en considération les objets qui pourront contribuer à l'activité du Gouvernement et à la bonté de l'administration; 2⁰ Les plans généraux des négociations politiques; 3⁰ Les dispositions générales de campagnes de guerre. Art. 17: Seront aussi au nombre des fonctions du Conseil d'Etat: 1⁰ L'examen des difficultés et la discussion des affaires dont la connaissance appartient an pouvoir exécutif...; 2⁰ La discussion des motifs qui peuvent nécessiter l'annulation des actes irréguliers des corps administratifs, et la suspension de leurs membres, conformément à la loi...; 5⁰ La discussion des proclamations royales...; 7⁰ La discussion des questions de compétence entre les départements du ministère, et de toutes les autres qui auront pour objet les forces ou secours réclamés d'une section du ministère à l'autre. Текстъ закона см. Duvergier, Collection complète des Lois, II, 2-e éd., 1834, 334 ss. Каковы бы ни были пробѣлы декрета 27 Апрѣля 1791 г., все же невѣрно указаніе v. Meier, I, 190, будто „wie im ancien régime und während der Revolution, so war das Ministerium auch unter Napoleon keine Kollegialbehörde“. Лучшее опроверженіе во второмъ томѣ того же сочиненія, стр. 297 слл.

54) Въ общемъ сходно построена организація исполнительной власти въ

Режимъ 1791 г. просуществовалъ не долго, а вмѣстѣ съ нимъ и организація исполнительной власти, при которой хотя и лишенный вѣса, но все же существовалъ „совѣтъ министровъ“. Еще до формальнаго паденія монархіи опредѣлилось, что дальнѣйшее развитіе французскихъ учрежденій пойдетъ въ томъ направленіи, которое въ значительной степени предрѣшалось конституціей 1791 г., а именно въ направленіи полнаго поглощенія органовъ власти административной органами власти законодательной. Уже послѣ бѣгства короля въ Вареннъ, на время его отсутствія законодательное собраніе организовало временное правительство, которое, хотя и состояло изъ министровъ Людовика XVI, но было всецѣло подчинено собранію [55]). 10 августа 1792 г., одновременно съ изданіемъ декрета о временной пріостановкѣ исполнительной власти [56]), законодательное собраніе, двумя другими спеціальными декретами, [57]) передало управленіе временному, выбранному имъ ad hoc учрежде-

Польшѣ по конституціи 3 Мая 1791 г. Въ отд. VII о „королѣ, власти исполнительной“ говорится между прочимъ: „...Предоставивъ свободному польскому народу право устанавливать для себя законы и право наблюденія за исполнительными властями и избранія представителей магистратуры, мы ввѣряемъ высшую власть по исполненію законовъ королю въ его совѣтѣ, который будетъ именоваться хранителемъ законовъ... Королевскій совѣтъ, данный королю для охраны, цѣлости и исполненія законовъ, будетъ состоять изъ: 1) примаса, какъ главы польскаго духовенства и предсѣдателя комиссіи народнаго просвѣщенія, 2) пяти министровъ, 3) двухъ секретарей... безъ права рѣшающаго голоса... (сверхъ того, безъ права голоса, наслѣдникъ престола и маршалъ сейма)... Всѣ рѣшенія въ совѣтѣ должны быть обсуждены вышеупомянутымъ совѣтомъ, королевское рѣшеніе должно быть взвѣшено въ связи со всѣми высказанными мнѣніями, дабы при исполненіи законовъ была одна воля; поэтому каждое рѣшеніе совѣта будетъ издаваться отъ имени короля и за его собственноручнымъ подписаніемъ съ тѣмъ, однако, что оно должно быть равнымъ образомъ подписано каждымъ изъ министровъ, засѣдающихъ въ совѣтѣ...“ Trzy Konstytucje (1791, 1807, 1815), wydal Handelsman, Krakòw, str. 31—37. Это постановленіе конституціи было дополнено спеціальнымъ закономъ о совѣтѣ 6 Іюня 1791 г. См. о немъ тамъ же, прим. 3, стр. 118.

55) Barthélemy, 460.

56) Décret relatif à la suspension du pouvoir exécutif; Duvergier, Collection complète des Lois, IV, 2-e ed., 1834, 290.

57) Décret relatif à la suspension du Roi и Décret relatif au remplacement du ministère; Duvergier, IV, 292.

нію. Начиная съ этого декрета и до вступленія въ силу конституціи III-го года, административная власть во Франціи осуществляется въ формѣ прямой делегаціи со стороны законодательнаго органа, сначала законодательнаго собранія, а потомъ конвента. Если разсматривать декреты 10 августа 1792 г. и затѣмъ декреты 19 вендеміэра и 14 фримэра II года (10 октября и 4 декабря 1793 г.), организовавшіе революціонный административный режимъ [58]), то наглядно видно, насколько далекъ высшій правительственный органъ первой французской республики отъ того представленія, которое въ настоящее время мы связываемъ съ терминомъ совѣтъ министровъ. Здѣсь исполнительная власть является открытою и прямою делегаціей власти законодательной. Особенно ярко выражается это въ краткомъ положеніи декрета 10 августа объ отрѣшеніи короля. Онъ гласитъ: „Національное собраніе постановляетъ: 2) что настоящее министерство не пользуется довѣріемъ націи и что національное собраніе займется его замѣною". Интересенъ и порядокъ назначенія этого новаго министерства, установленный другимъ декретомъ 10 августа („о замѣнѣ министерства"): онъ носитъ механическій характеръ, который по существу дѣла исключаетъ представленіе о министерствѣ, какъ живомъ органическомъ цѣломъ. „Выборы состоятся слѣдующимъ порядкомъ: каждый членъ собранія предложитъ во всеуслышаніе одно лицо; этимъ лицамъ будетъ составленъ списокъ, который будетъ прочтенъ собранію съ обозначеніемъ числа голосовъ, которое каждое лицо получило.—Каждый членъ собранія назоветъ затѣмъ одно изъ лицъ, имена которыхъ находятся на спискѣ, при этомъ выборы по второму списку могутъ касаться лишь тѣхъ лицъ, которыя по первому не получили абсолютнаго большинства голосовъ". Шесть лицъ, получившихъ большинство, составляютъ министерство, причемъ портфели распредѣлены въ опредѣленномъ порядкѣ и передаются въ порядкѣ полученныхъ голосовъ [59]). Декретъ 19 вендеміэра II-го года, „устанавливающій, что временное правительство Франціи революціонно до заключенія мира", еще менѣе маскируетъ захватъ исполнительной власти властью законодательною. Онъ гласитъ: „Времен-

58) Duvergier, VI, 2-e éd., 1834, 219, 317.
59) Art. 2, 4 et 5.

ный исполнитольный совѣтъ, министры, генералы, установленныя учрежденія, ставятся подъ наблюденіе комитета общественнаго спасенія, который будетъ каждые восемь дней давать отчетъ конвенту". Декретъ 14 фримэра является своего рода кодификаціей революціонныхъ принциповъ администраціи; онъ такъ и озаглавленъ—„о способѣ временнаго и революціоннаго управленія". Вотъ болѣе торжественныя формулы этого закона, замѣняющія поспѣшныя велѣнія декрета 19 вендеміэра: „Національный конвентъ есть единственный движущій центръ управленія.—Всѣ установленныя учрежденія и всѣ должностныя лица поставлены подъ непосредственный надзоръ комитета общественнаго спасенія, согласно декрету 19 вендеміэра, а во всемъ, что касается отдѣльныхъ лицъ и общей и внутренней полиціи, этотъ спеціальный надзоръ принадлежитъ комитету общественной безопасности конвента, согласно декрету 17 минувшаго сентября [60]); эти два комитета обязаны отдавать отчетъ, въ концѣ каждаго мѣсяца, о результатахъ своихъ трудовъ національному конвенту. Каждый членъ этихъ двухъ комитетовъ лично отвѣтственъ за выполненіе этой обязанности".

Въ кругѣ тѣхъ же представленій оставалась и конституція 1793 г., утвержденная конвентомъ, но никогда не получившая осуществленія [61]). Съ точки зрѣнія ея, высшимъ органомъ исполнительной власти является комиссія конвента, дѣйствующая исключительно по указкѣ законодательной власти и по своей организаціи лишенная

---

60) Разумѣется декретъ 17 Сентября 1793 г. relatif aux gens suspects Duvergier, VI, 172. По содержанію своему это—революціонное „положеніе объ охранѣ". Sect. II, art. 1 et 2.

61) Жирондистскій конституціонный проектъ 1793 г., написанный Кондорсэ, строитъ высшую исполнительную власть нѣсколько иначе. „Исполнительный совѣтъ республики" выбирается „всѣми гражданами республики въ ихъ первичныхъ собраніяхъ" (assemblées primaires), путемъ довольно сложной процедуры. Онъ поставленъ уже этимъ внѣ непосредственной зависимости отъ законодательнаго органа. Затѣмъ онъ отвѣтственъ передъ послѣднимъ лишь въ порядкѣ суда. Составъ его—семь министровъ и секретарь, причемъ рѣшенія по всѣмъ дѣламъ принимаются коллегіально, но исполненіе этихъ рѣшеній предоставлено власти каждаго министра. Ср. Тит. V, отд. I, II и III конституціи. Текстъ, какъ и другіе конституціонные тексты, въ сборникѣ Duguit et Monnier, Les constitutions, 1898.—Внѣшняя исторія жирондистскаго проекта у Aulard, 280 ss.

внутренней силы. Достаточно имѣть въ виду слѣдующія основныя постановленія, посвященныя этимъ актомъ исполнительной власти, чтобы понять сродство „исполнительнаго совѣта" съ комитетами законовъ 19 вендеміэра и 14 фримэра II-го года: „Ст. 62. Образуется исполнительный совѣтъ изъ 24 членовъ. Ст. 63. Избирательное собраніе каждаго департамента назначаетъ одного кандидата. Законодательный корпусъ избираетъ, изъ общаго списка, членовъ совѣта. Ст. 65. Этотъ совѣтъ облеченъ завѣдываніемъ общей администраціей и наблюденіемъ за ней; онъ можетъ дѣйствовать только во исполненіе законовъ и декретовъ законодательнаго корпуса. Ст. 71. Члены совѣта въ случаѣ денежныхъ злоупотребленій подлежатъ обвиненію со стороны законодательнаго корпуса. Ст. 72. Совѣтъ отвѣтственъ за неисполненіе законовъ и декретовъ и за злоупотребленія, кои онъ не раскрываетъ. Ст. 75. Исполнительный совѣтъ пребываетъ при законодательномъ корпусѣ; онъ имѣетъ право входа и отдѣльное мѣсто въ его засѣданіяхъ. Ст. 76. Его выслушиваютъ каждый разъ, какъ онъ имѣетъ представить отчетъ. Ст. 77. Законодательный корпусъ вызываетъ его, въ цѣломъ или въ части, когда признаетъ это нужнымъ".

Но въ конституціи 1793 г., при всей ея близости въ разбираемомъ вопросѣ къ основамъ революціонной организаціи исполнительной власти, нашедшими себѣ выраженіе въ декретахъ 19 вендеміэра и 14 фримэра, есть и одно весьма важное нововведеніе, отражающееся на послѣдующей исторіи французской исполнительной власти. Съ точки зрѣнія революціонной временной организаціи, „комитеты" конвента, осуществляя полномочія делегированной имъ высшей исполнительной власти, вмѣстѣ съ тѣмъ являются всепоглощающимъ центральнымъ органомъ администраціи: они, въ сущности говоря, замѣнили и короля, и его министровъ. Эта отличающаяся элементарной простотой и непосредственностью органазація въ конституціи 1793 г. замѣняется нѣсколько иной, болѣе дифференцированной. Вновь появляются на сценѣ министры, правда въ революціонномъ обличьи, подъ новымъ заглавіемъ. Эти министры, при своемъ возрожденіи, поставлены однако въ нѣсколько иныя, сравнительно съ министрами Людовика XVI, рамки: коллегіальный принципъ въ организаціи министерскаго управленія принципіально и рѣшительно отвергнутъ. Конституція постановляетъ: „Ст. 66. Онъ

(исполнительный совѣтъ) назначасть, внѣ своего состава, главныхъ агентовъ общей администраціи республики. Ст. 67. Законодательный корпусъ опредѣляетъ число и функціи этихъ агентовъ. Ст. 68. Эти агенты не образуютъ совѣта; они отдѣлены другъ отъ друга, не имѣя непосредственныхъ сношеній; они не осуществляютъ никакой личной власти".

Мысль, изложенная въ этихъ формулахъ, оказалась наиболѣе живучей изъ всѣхъ положеній якобинской конституціи. Послѣдующее развитіе французскаго государственнаго строя радикально измѣнило построеніе исполнительной власти, но понятіе о министрахъ, не образующихъ совѣта, отдѣленныхъ другъ отъ друга и не осуществляющихъ личной власти, осталось неприкосновеннымъ.

Конституція III-го года, выработанная конвентомъ и изъ всѣхъ французскихъ конституцій революціонной эпохи, оказавшаяся наиболѣе долголѣтней, представляетъ первый шагъ въ измѣненіи общаго строя исполнительной власти во Франціи. Она намѣчаетъ два основныхъ направленія послѣдующей эволюціи: во-первыхъ, съуженіе круга лицъ, стоящихъ во главѣ управленія, и, во-вторыхъ, ихъ постепенная эмансипація изъ-подъ контроля законодательныхъ органовъ. Во главѣ управленія поставлена директорія въ составѣ пяти членовъ, выбираемая законодательнымъ корпусамъ, но въ своихъ дѣйствіяхъ не ограниченная непосредственнымъ вліяніемъ последняго. Дѣлая этотъ радикальный шагъ на пути реформы исполнительной власти, конституція III года вмѣстѣ съ тѣмъ снова провозглашаетъ въ ст. 148 и 151: „директорія назначаетъ, внѣ своего состава, министровъ и увольняетъ ихъ, когда признаетъ то соотвѣтственнымъ..."; „министры не образуютъ совѣта" [62]).

Конституція VIII-го года идетъ еще далѣе: во главѣ исполнительной власти становятся три консула, уже всецѣло освобожденные отъ указки законодательныхъ учрежденій. Положеніе министерской власти остается прежнимъ [63]). Совокупность позднѣйшихъ по-

[62]) Meier, I, 152; Esmein, 53 ss.

[63]) Слѣдуетъ имѣть въ виду, что конституція VIII-го года постановляла въ ст. 52: „Подъ руководствомъ консуловъ, государственному совѣту поручается редакція законопроектовъ и регламентовъ государственной администра-

слѣдовательныхъ конституціонныхъ актовъ, носившихъ оффиціальное наименованіе „конституцій имперіи“, равнымъ образомъ оставляетъ этотъ пунктъ не затронутымъ, вполнѣ довольствуясь тѣмъ положеніемъ, которое министрамъ создано еще якобинскимъ законодательствомъ [64]). „Дополнительный актъ къ конституціямъ имперіи“ 22 апрѣля 1815 г. остается вѣрнымъ той же традиціи [65]).

Суммируя развитіе французскихъ учрежденій въ революціонную эпоху, поскольку имъ затрогивался вопросъ о совѣтѣ министровъ, мы находимъ, какъ результатъ, лозунгъ, провозглашенный конституціей III-го года „министры не составляютъ совѣта“. Тотъ путь, которымъ къ этому лозунгу пришли, намъ извѣстенъ, и мы можемъ установить основное его направленіе. Оно сводится къ тому, что, въ противоположность англійскому государственному строю и строю современной континентальной Европы, административныя полномочія короля поглощены были во Франціи не министерствомъ, а органами законодательныхъ учрежденій, и что, когда съ теченіемъ времени новые органы исполнительной власти эмансипировались, это опять-таки пошло не на пользу министерству, а на пользу личной власти этихъ органовъ. При такомъ общемъ характерѣ развитія исполнительной власти, министры заняли положеніе подчиненныхъ исполнителей приказаній высшихъ органовъ управленія, и въ этихъ приказаніяхъ находили единственный источникъ объединенія своей дѣятельности. Такимъ образомъ своеобразное построеніе взаимоотношеній власти законодательной и власти исполнительной, пріобрѣтшее господство во времена французской революціи, оказалось неблагопріятнымъ для института совѣта министровъ: онъ равно по-

ціи и разрѣшеніе затрудненій, которыя встрѣчаются въ дѣлахъ административныхъ“. Послѣдняя часть этой статьи какъ бы превращала государственный совѣтъ въ высшій коллегіальный правительственный органъ. На это постановленіе (напоминающее отчасти формулы, которымъ опредѣлялась въ русскомъ правѣ компетенція комитета министровъ) не получило осуществленія, ибо уже въ теченіе первыхъ лѣтъ консульскаго режима министры всецѣло освободили себя въ дѣлахъ управленія въ собственномъ смыслѣ слова отъ контроля со стороны государственнаго совѣта, и это даже вопреки нѣкоторому сопротивленію со стороны перваго консула. См. подробности у Vandal, L'Avènement de Bonaparte, II, 1907, 167.

64) v. Meier, I, 172 ff., 181 ff.; Esmein, 265.

65) Duguit et Monnier, 195.

страдалъ сначала отъ ослабленія власти верхняго органа администраціи, а потомъ отъ ея усиленія.

Прежде чѣмъ перейти къ изученію того, какъ такая концепція смѣнилась иною, при которой, напротивъ того, совѣтъ министровъ, какъ органъ управленія, получаетъ доминирующее значеніе, позволительно еще на минуту остановиться на сдѣланныхъ общихъ выводахъ изъ развитія французскаго права, дабы провѣрить ихъ на почвѣ другой правовой системы, отправныя точки построенія которой совпадаютъ въ своихъ основахъ съ отправными точками развитія французскихъ революціонныхъ конституцій. Политическая система, вдохновлявшая эти конституціи, умерла въ Европѣ, но осталась жива и получила широкое развитіе въ Америкѣ. Изучая эту систему въ ея американскомъ обликѣ, мы наблюдаемъ, какъ однѣ и тѣ же общія предпосылки приводятъ къ одному и тому же пониманію министерской власти.

На самомъ дѣлѣ, если взять резюмирующую французское развитіе за революціонное время конституцію III-го года или, хотя бы, конституцію VIII-го года, съ одной стороны, и американскую конституцію, съ другой, то общность построенія въ нихъ соотношенія властей бросается въ глаза. И здѣсь, и тамъ во главѣ администраціи поставленъ демократическаго происхожденія авторитетный органъ, стоящій внѣ постоянной зависимости отъ законодательныхъ учрежденій. Центръ административныхъ полномочій находится въ рукахъ именно этого органа, и съ нимъ никакіе другіе административные органы конкурировать въ этомъ отношеніи не могутъ. Результатъ въ обоихъ случаяхъ одинаковый: министры являются подчиненными исполнителями воли верхняго органа, и образованіе авторитетной и обладающей постояннымъ значеніемъ министерской коллегіи не имѣетъ мѣста.

Не вдаваясь въ подробности организаціи исполнительной власти въ Соединенныхъ Штатахъ, ограничусь двумя указаніями: съ одной стороны, на положеніе вопроса о „кабинетѣ" Соединенныхъ Штатовъ de jure и, съ другой, на фактическій объемъ его полномочій.

Юридическая характеристика американскаго „кабинета" въ классическомъ трудѣ Кулей изображена такъ: „Президентъ можетъ затребовать письменный отзывъ каждаго изъ должностныхъ лицъ, стоящихъ во главѣ отдѣльныхъ департаментовъ, по всякому вопросу,

относящемуся къ обязанностямъ ихъ должности. Конституція молчитъ относительно собранія этихъ должностныхъ лицъ въ совѣтъ; обычай освящаетъ такую практику, и обыкновенно президентъ созываетъ ихъ вмѣстѣ и дѣйствуетъ по выслушаніи ихъ общаго совѣта по всѣмъ наиболѣе важнымъ дѣламъ, доходящимъ до его свѣдѣнія. Главы департаментовъ не дѣйствуютъ независимо отъ президента, за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, когда это особо предусмотрѣно въ законѣ, и не отвѣчаютъ передъ конгрессомъ; они являются лишь исполнительными агентами, и всякій оффиціальный актъ каждаго изъ нихъ, съ точки зрѣнія права, есть актъ самого президента, отвѣтственность за который падаетъ на послѣдняго. Въ обычномъ словоупотребленіи о главахъ департаментовъ говорятъ какъ о „кабинетѣ"; но совѣтъ кабинета, не созданный и не требуемый конституціей и правомъ, можетъ быть лишь совѣщательной коллегіей, которую президентъ созываетъ и съ которой совѣтуется, руководствуясь исключительно своимъ усмотрѣніемъ" [66]).

Такова правовая структура американскаго „кабинета", въ основаніяхъ своихъ напоминающая структуру, данную прежнему русскому совѣту министровъ законодательствомъ имп. Александра II. Если американское право и не знаетъ того опредѣленнаго правила директоріальной конституціи, что „министры не составляютъ совѣта", то разница между ними все же не велика. Министры въ Америкѣ составляютъ совѣтъ только постольку, поскольку это угодно президенту, и вліяніе этого совѣта, какъ и вліяніе министровъ вообще, исключительно зависитъ отъ того, насколько его допускаетъ президентъ. Фактическое положеніе, являющееся результатомъ такой общей структуры, описано въ слѣдующей выдержкѣ, взятой къ одномъ изъ лучшихъ произведеній американской политической литературы (У. Уильсонъ): „Нѣтъ вліянія, кромѣ личнаго обаянія и такта президента, которое способно было бы обезпечить единство въ кабинетѣ и заставить его помогать президенту; поэтому трудно установить общія правила относительно того, изъ какихъ элементовъ на дѣлѣ слагается исполнительная власть (Соединенныхъ Штатовъ). Эти элементы можно точно указать для какой-либо отдѣльной адми-

---

66) Cooley, The general principles of constitutional law in the United States of America, 3-d edition by Mc. Laughlin, Boston, 1898, 114 f.

нистраціи въ данный моментъ, и то лишь послѣ того, какъ она окончилась и нѣкоторыя лица, знавшія секретъ, впослѣдствіи его разоблачили. Мы скорѣе думаемъ о М-рѣ Линкольнѣ, чѣмъ о его секретаряхъ, когда вспоминаемъ о политикѣ эпохи войны; но мы болѣе думаемъ о М-рѣ Гамильтонѣ, нежели о Президентѣ Вашингтонѣ, когда вспоминаемъ о политикѣ первой администраціи. Даніэль Уэбстеръ былъ крупнѣе, чѣмъ Президентъ Филльморъ, но Президентъ Джаксонъ былъ крупнѣе, чѣмъ Секретарь Ванъ Буренъ“ [67]), Раздѣляя эти общія заключенія, европейскій изслѣдователь американскаго государственнаго строя добавляетъ, что общая тенденція въ историческомъ развитіи соотношенія власти президента и власти кабинета заключается въ послѣдовательномъ ослабленіи послѣдней за счетъ первой [68]).

Мы остановились на результатахъ развитія американскаго права по вопросу о совѣтѣ министровъ потому, что оно служитъ живою иллюстраціей той системы, которая господствовала въ Европѣ въ періодъ, непосредственно предшествующій воспріятію совершенно новыхъ политическихъ образцовъ—образцовъ англійскихъ — подъ вліяніемъ которыхъ слагается въ большинствѣ европейскихъ государствъ современный совѣтъ министровъ. Система эта, которую можно было бы назвать французской революціонной системой, не знаетъ истиннаго совѣта министровъ, а если и знаетъ его (какъ напримѣръ, въ Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ), то лишаетъ совѣтъ и истиннаго внутренняго единства, и истинной авторитетности, и постоянства.

Обзоръ состоянія европейскаго государственнаго права до эпохи окончательнаго усвоенія англійскихъ образцовъ былъ бы однако не полонъ, если бы мы умолчали о попыткахъ коллегіальной организаціи высшихъ органовъ управленія, которыя дѣлались въ нѣкоторыхъ странахъ Европы еще въ Наполеонскую эпоху, внѣ прямого вліянія Англіи, и которыя остаются до сей поры частью дѣйствующаго права нѣкоторыхъ изъ этихъ странъ.

---

67) Woodrow Wilson, Congressional Government, 16-th impession, Boston, 259.

68) Joseph Bartélemy, pouvoir exécutif, 124 ss. Cf. Goodnow, Les principes du droit administratif des Etats-Unis, trad. Jèze, Paris, 1907, 78 ss.

Наиболѣе типичнымъ является въ этомъ отношеніи прусское законодательство эпохи Штейна и Гарденберга. Это законодательство породило обширнѣйшую литературу въ Германіи и изучено съ такою подробностью, что трудно удержаться отъ того, чтобы не преувеличить его значенія въ общей исторіи развитія европейскихъ политическихъ учрежденій и не послѣдовать за нѣмецкой литературой, готовой усматривать въ этихъ попыткахъ произведенія высокаго политическаго генія [69]).

„Пруссія 18-го столѣтія, говоритъ одинъ историкъ, — не страна съ арміей, а армія со страною, служившей мѣстомъ расквартированія и магазиномъ продовольствія". Административный строй являлся порожденіемъ этой системы. Онъ былъ приспособленъ цѣликомъ къ потребностямъ арміи, и единство управленія, поскольку оно существовало, было результатомъ доминирующаго значенія этихъ потребностей. Въ центрѣ управленія поставлена была т. наз. „Генеральная, высшая, финансовая, военная и удѣльная директорія" (General,- Ober-Finanz-, Kriegs-, und Domainen-Directorium), обнимавшая, во имя требованій чисто военныхъ, всѣ отрасли внутренней администраціи старой Пруссіи. Директорія представляла собой коллегію, въ которой участвовали главы отдѣльныхъ, входившихъ въ составъ директоріи вѣдомствъ, причемъ эти отдѣльныя вѣдомства частью построены были по принципу территоріальной и частью по принципу реальной классификаціи дѣлъ. Сначала, при королѣ Фридрихѣ Вильгельмѣ I-мъ, въ директоріи сосредоточивались всѣ основныя отрасли управленія, законодательства и суда. Фридрихъ Великій внесъ въ эту систему внѣшнее разстройство, поставивъ, наряду съ директоріей своего отца, еще и два фактически самостоятельныхъ, равнымъ образомъ коллегіально организованныхъ вѣдомства—т. наз. „кабинетъ", вѣдавшій дѣла внѣшней политики, и „высшую ревизіонную коллегію" (Ober-Revisions-Kollegium), вѣдавшую, независимо отъ директоріи, нѣкоторыя судебныя дѣла. При преемникахъ Фридриха Великаго, Фридрихѣ Вильгельмѣ II и Фридрихѣ Вильгельмѣ III отступленія отъ традиціоннаго коллегіальнаго управленія

69) Die Verordnung v. 24. November, das eigenste Werk des Stein's Genius; Zorn, Die staatsrechtliche Stellung des Preussischen Gesammtministeriums, Göttingen, 1893, 15.

продолжались; старый порядокъ смѣнился управленіемъ черезъ кабинетъ, при помощи не связанныхъ съ общей административной системой личныхъ совѣтниковъ. При отсутствіи у обоихъ Фридриховъ-Вильгельмовъ политическихъ дарованій Фрпдриха II, такія тенденціи неминуемо влекли за собою разстройство всей государственной машины, окончательно сознанное послѣ сраженія при Іенѣ [70]).

Это разстройство и имѣлось въ виду исцѣлить административною реформою, связанной съ именами Штейна и Гарденберга.

Уже въ самомъ началѣ пережитаго Пруссіей нравственнаго кризиса, слѣдовавшаго за Іеною, — такъ часто бываетъ въ исторіи способныхъ къ жизни политическихъ организмовъ послѣ тяжелыхъ внѣшнихъ пораженій,—всѣмъ пруссакамъ, желавшимъ возрожденія родины, казалось, что путь къ исцѣленію лежитъ главнымъ образомъ въ реформѣ центральнаго управленія. Еще въ 1806 г. Штейнъ, тогда глава сравнительно второстепеннаго вѣдомства, представилъ королю Фридриху-Вильгельму III мемуаръ, въ которомъ настойчиво требовалъ замѣны существовавшей системы центральнаго управленія новою; по его мнѣнію, необходимо было объединеніе администраціи въ коллегіальномъ органѣ, обнимающемъ главъ всѣхъ вѣдомствъ; этой коллегіи долженъ принадлежать докладъ по всѣмъ дѣламъ, ибо „въ отдѣльности, ограниченные рамками своихъ вѣдомствъ, министры не были въ состояніи стать достаточно сильными и пользоваться вліяніемъ, и между монархомъ и ними стояли силы, лишенныя опредѣленнаго призванія и безотвѣтственныя, во все вмѣшивающіяся и ничего не направляющія“. Въ рядѣ документовъ, относящихся къ той же эпохѣ, Штейнъ постоянно возвращался къ той же мысли о необходимости коллегіальной организаціи высшаго органа управленія, и ее раздѣляли другіе передовые его современники. Естественно, что, когда Фридрихъ Вильгельмъ рѣшился на осуществленіе реформъ при помощи тѣхъ новыхъ людей, во главѣ которыхъ стоялъ Штейнъ, одною

---

70) Ernst von Meier, Die Reform der Verwaltungs-Organisation unter Stein und Hardenberg, Leipzig, 1881, 11 ff; его же, Verwaltungsrecht въ Holtzendorff-Kohler, Encycl., II, 663 ff.; его же, Französische Einflüsse, II, 1908, 70 ff,; Cavaignac, La formation de la Prusse contemporaine, 1891, 29 ss., 110 ss.

изъ первыхъ задачъ этой реформы была признана именно перестройка унаслѣдованныхъ отъ 18-го столѣтія центральныхъ учрежденій [71]).

Нельзя сказать, чтобы при осуществленіи этой реформы проявлена была однако полная послѣдовательность и твердая воля. Напротивъ того, реформа шла, такъ сказать, зигзагами, и дѣло оказалось въ концѣ концовъ полнымъ недомолвокъ и незаконченнымъ. Отмѣтимъ основные этапы. 24 ноября 1808 года король далъ принципіальное согласіе на проектъ указа, выработаннаго Штейномъ и представлявшаго обширный планъ реформы центральной администраціи. Съ точки зрѣнія этого проекта, преобразованіе должно было отвѣчать слѣдующей основной задачѣ: „Дать исполненію дѣлъ наибольшую силу и наиболѣе цѣлесообразнымъ образомъ использовать для него силы всего народа и отдѣльныхъ лицъ". Для достиженія этой цѣли, которой нельзя отказать въ широтѣ, имѣлось въ виду осуществить слѣдующія мѣры, которымъ нельзя отказать въ нѣкоторой узости: образуется государственный совѣтъ (Staatsrath), состоящій изъ принцевъ королевскаго дома, пяти министровъ и лицъ, занимающихъ нѣкоторыя опредѣленныя должности или особо назначенныхъ; этотъ государственный совѣтъ распадается на пленумъ и на отдѣленія, послѣдними являются кабинетъ и пять министерствъ. Какъ пленумъ, государственный совѣтъ является органомъ законосовѣщательнымъ и органомъ административнымъ, послѣднее въ смыслѣ высшаго направленія и контроля надъ дѣятельностью отдѣльныхъ вѣдомствъ. Король или самъ предсѣдательствуетъ въ совѣтѣ, или поручаетъ кому-либо предсѣдательство. Рѣшенія совѣта, которыя принимаются по большинству голосовъ, для короля не обязательны.—Такова въ ея основныхъ чертахъ первоначальная схема реформы [72]). Въ нѣмецкой литературѣ ей придается очень большое значеніе. Едва ли такая оцѣнка справедлива. Даже если

---

71) О мемуарѣ 1806 г. и другихъ раннихъ проектахъ v. Meier, Reform, 177 ff.; Cavaignac, 229 ff.; Gneist, Die verfassungsmässige Stellung des Preussischen Gesammtministeriums und die rechtliche Natur der königlichen Rathskollegia, Berlin. 1895, 6 ff.; Knischewsky, Das preussische Gesammtministerium, Berlin, 1902, 10 ff.

72) Объ этомъ актѣ v. Meier, Reform, 181 ff.; его же, Einflüsse, II, 297 ff.; Zorn, 15 ff.; Gneist, 12 ff. (тамъ же текстъ); Knischewsky, 15 ff.

признать за планомъ Штейна оригинальный характеръ—къ чему, думается намъ, нѣтъ достаточныхъ основаній [73]),—то все-же трудно было бы усматривать особую глубину въ этой попыткѣ Штейна модернизировать старую „генеральную высшую директорію". Размышленіе, которымъ сопровождается описаніе проекта Штейна въ одномъ изъ лучшихъ изслѣдованій эпохи, не зараженнымъ увлеченіями нѣмцевъ,—„les formes ont une importance médiocre dans les monarchies absolues" [74]), вполнѣ справедливо.

Какъ бы то ни было однако, проектъ 24 ноября 1808 г., несмотря на принципіальное согласіе короля, осуществленія не получилъ: Штейнъ вышелъ въ отставку одновременно съ первоначальнымъ утвержденіемъ указа, и формальной санкціи послѣдняго не послѣдовало. Преемники Штейна рѣшили, хотя бы въ части, осуществить задуманное имъ преобразованіе, и 16 декабря того же года изданъ былъ (редактированный Альтенштейномъ и Дона) „публикандумъ касательно измѣненнаго устройства высшихъ государственныхъ установленій Прусской Монархіи въ отношеніи внутренняго земскаго и финансоваго управленія". Вотъ текстъ той его части, которая касается образованія совѣта министровъ [75]):

„1. Высшее общее руководство всѣмъ государственнымъ управленіемъ сосредоточивается въ государственномъ совѣтѣ подъ Нашимъ непосредственнымъ наблюденіемъ. Однако установленіе ближайшихъ правилъ относительно его организаціи и устройства Мы оставляемъ еще за собою. 2. Министерство состоитъ изъ министра внутреннихъ дѣлъ, министра финансовъ, министра иностранныхъ дѣлъ, военнаго министра и министра юстиціи. Каждый министръ является начальникомъ департамента, во главѣ котораго онъ стоитъ, и подчиненныхъ департаменту отдѣленій. Дѣятельность каждаго де-

73) См. въ особ. v. Meier, Einflüsse, II, 297 ff.—Достаточно сопоставить французскій законъ 1791 г. и польскую конституцію 1791 г. съ проектомъ Штейна, чтобы констатировать общность идей этихъ актовъ. Въ подробностяхъ есть существенныя различія, на которыя справедливо указываетъ v. Meier.

74) Cavaignac, 413.

75) Объ этомъ актѣ v. Meier, Reform, 188; Zorn, 12 ff.; Gneist, 16 ff. Knischewsky, 20; v. Rönne, Das Staatsrecht der Preussischen Monarchie, 4-e Aufl., III, 1, Leipzig, 1883, 63 ff.

партамента распространяется, въ отношеніи предметовъ его, на всѣ провинціи. Внѣшнія отношенія трехъ упомянутыхъ послѣдними министерствъ, которыя должны получить улучшенное устройство по тѣмъ же общимъ началамъ, будутъ опредѣлены въ особомъ указѣ, и настоящій указъ относится поэтому лишь къ министерствамъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ. Особою инструкціей дѣлопроизводство всего министерства, какъ таковаго, будетъ ближе опредѣлено".

Итогъ такого постановленія сводится къ слѣдующему: въ принципѣ признается существованіе „общаго министерства" и дается рядъ обѣщаній—обѣщаніе создать государственный совѣтъ, какъ высшую правительственную коллегію, и обѣщаніе издать правила, которыя опредѣлятъ устройство „общаго министерства", въ указѣ совершенно не выясненное. Если оставить въ сторонѣ обѣщанія, то нельзя не признать, что разбираемый актъ даетъ, самъ по себѣ, весьма не много. Недостаточно сказать, что создается совѣтъ министровъ; надо что-либо сдѣлать для обезпеченія его бытія. Этого на лицо не было: не существовало фактическихъ силъ, которыя могли бы своимъ дѣйствіемъ консолидировать министерство; не указывалось и соотвѣтствующихъ нормъ права. Трудно при этихъ условіяхъ сказать, чтобы указъ дѣйствительно создалъ въ Пруссіи совѣтъ министровъ. Но онъ, конечно, могъ бы сослужить въ этомъ отношеніи свою службу, если бы обѣщанія акта были выполнены.

На самомъ дѣлѣ выполнены они не были. Государственный совѣтъ, если и былъ созданъ позднѣе (закономъ 27 октября 1810 г., авторомъ котораго былъ Гарденбергъ, и закономъ 20 марта 1817 г.), то онъ не получилъ характера административнаго учрежденія, а сдѣлался законосовѣщательнымъ органомъ, весьма напоминающимъ по общему своему складу дореформенный русскій государственный совѣтъ и утратившимъ значеніе (но формально до сихъ поръ существующимъ) съ введеніемъ народнаго представительства.—Консолидаціи „министерства какъ таковаго" изданіемъ особыхъ правилъ, во исполненіе обѣщаній акта 1808 г., было посвящено нѣсколько послѣдовательныхъ актовъ, въ результатѣ не приведшихъ къ цѣли. Наибольшее значеніе имѣлъ уже упомянутый Гарденберговскій актъ 1810 г.; онъ создалъ должность прусскаго государственнаго канцлера. Этому лицу (должность была замѣщена еще до изданія закона 1810 года Гарденбергомъ) даны были широкія полно-

мочія. Онъ предсѣдательствовалъ въ государственномъ совѣтѣ, былъ первымъ совѣтникомъ въ т. наз. кабинетѣ, имѣлъ высшее наблюденіе за всей администраціей, могъ пріостанавливать всѣ распоряженія отдѣльныхъ вѣдомствъ, обладалъ властью изданія указовъ въ чрезвычайныхъ случаяхъ, стоялъ, сверхъ того, во главѣ двухъ министерствъ, и т. д. При такихъ условіяхъ образованіе должности канцлера имѣло, конечно, своимъ послѣдствіемъ объединеніе министерства, и въ этомъ смыслѣ существенно восполняло пробѣлы предшествующаго законодательства. Но должность эта не пустила корней, и, со смертью Гарденберга въ 1822 г., канцлеровъ въ Пруссіи больше не назначалось. Тотъ же указъ 1810 г., а затѣмъ указъ 3 іюня 1814 г., дѣлали, сверхъ того, еще и иныя попытки обезпечить единство „министерства". Не входя въ подробности, отмѣтимъ только, что этими актами рекомендовалось отдѣльнымъ министрамъ вносить на „обсужденіе" (не на рѣшеніе) опредѣленныя категоріи дѣлъ административнаго содержанія въ „общее министерство", причемъ однако министры въ прямое подчиненіе „министерству" поставлены не были и фактически оставались вполнѣ свободными въ своемъ управленіи [76]).

Обезпечивала ли совокупность актовъ, изданныхъ въ періодъ реформъ Штейна и Гарденберга, прочное коллегіальное устройство высшей администраціи въ Пруссіи; давало ли въ этомъ отношеніи прусское государственное развитіе существенно иные результаты, нежели развитіе революціонной Франціи? Отвѣтъ на этотъ вопросъ пусть дадутъ двѣ выдержки, одна изъ рѣчи крупнѣйшаго государственнаго человѣка Пруссіи въ XIX столѣтіи, другая изъ изслѣдованія обстоятельнѣйшаго комментатора прусской конституціи. Въ 1873 г. Бисмаркъ въ ландтагѣ коснулся внутренней организаціи прусскаго общаго министерства. Сопоставляя должность имперскаго канцлера съ должностью президента прусскаго совѣта министровъ, онъ сказалъ: „совсѣмъ иными и гораздо болѣе трудными (нежели должность канцлера) являются функціи

76) Исторія (и тексты) законовъ 1810—1817 гг. въ уже цитированныхъ книгахъ; сверхъ того, Schwartz, Die Verfassungsurkunde für den Preussischen Staat, 2-e Ausg., Breslau, 1898, 171 ff.; Арндтъ, Прусская конституція, перев. Бар. Мейенфорфа, СПБ., 1905, 40 сл.

прусскаго министра-президента, который занимаетъ высокій почетный постъ, несетъ большую отвѣтственность и имѣетъ весьма мало средствъ заставить своихъ коллегъ признавать за нимъ это положеженіе, и когда въ какомъ-либо вѣдомствѣ развивается пассивное противодѣйствіе его вліянію, противодѣйствіе, которое поддерживаютъ отдѣльные чиновники этого министерства, то, я по опыту знаю, ему приходится какъ бы завязать въ пескѣ и сознавать въ концѣ концовъ свое безсиліе... Если бы (министръ-президентъ) пожелалъ имѣть вліяніе, то онъ принужденъ былъ бы прибѣгать къ просьбамъ, переговорамъ, перепискѣ, убѣжденіямъ въ отношеніи общей коллегіи, вообще къ борьбѣ, требующей высокаго напряженія способностей человѣка...“ [77]). Эта картина единства въ прусскомъ совѣтѣ министровъ очень характерна. Ее можно дополнить слѣдующими общими разсужденіями добросовѣстнаго толкователя прусской конституціи: „Каждый министръ внутри общаго министерства можетъ претендовать на совершенно равное съ остальными положеніе и является отвѣтственнымъ за общее веденіе внутренней и внѣшней политики въ той же мѣрѣ, какъ и тотъ министръ, къ вѣдомству котораго дѣло относится; необходимое послѣдствіе коллегіальной системы, заключающееся въ томъ, что каждый министръ подчиняется постановленію большинства совѣта, не выражено ни въ конституціи, ни въ спеціальномъ законодательствѣ. Государственное министерство вообще по существующему законодательству общимъ образомъ не уполномочено принимать рѣшеній... Это обстоятельство не имѣетъ особаго значенія въ отношеніи короля, потому-что король вообще не можетъ быть связанъ большинствомъ голосовъ министровъ, которыхъ онъ можетъ уволить въ каждую данную минуту, но имѣетъ несомнѣнно значеніе въ отношеніи ландтага, передъ которымъ въ настоящее время выступаетъ не министерство, какъ коллегія, а отдѣльные министры, единолично отвѣтственные, хотя бы внесенный законопроектъ имѣлъ значеніе и вліяніе далеко за предѣлами даннаго вѣдомства...“ [78]).

При такой общей характеристикѣ реальныхъ результатовъ законодательства эпохи Штейна и Гарденберга едва ли можно

---

[77]) Цит. у Zorn, 57 f.
[78]) Schwartz, 175.

видѣть въ прусскомъ „общемъ министерствѣ“ предвосхищеніе той типической организаціи административной власти, которую мы опредѣляемъ понятіемъ „кабинета“. Въ этомъ смыслѣ общій итогъ развитія западнаго конституціоннаго права ранѣе реставраціи, подведенный нами выше путемъ изученія французской революціонной и наполеоновской организаціи въ связи съ американскими порядками, остается, несмотря на законодательные акты Штейна и Гарденберга, въ общемъ совершенно неприкосновеннымъ [79]).

Ударъ этой революціонной и наполеоновской концепціи министерской организаціи былъ нанесенъ, конечно, не прусскими образцами административной организаціи. Прежняя концепція пала благодаря процессу широкаго заимствованія на континентѣ Европы основъ англійскаго государственнаго порядка.

Хорошо извѣстно, что такое современный англійскій кабинетъ. Съ точки зрѣнія дѣйствующаго англійскаго права, совокупность административныхъ полномочій, а отчасти и полномочій законодательныхъ, находится въ рукахъ коллегіальнаго органа, именуемаго кабинетомъ. Характерными свойствами этого коллегіальнаго органа, объединяющаго главъ отдѣльныхъ вѣдомствъ, служатъ слѣдующія основныя черты. Кабинетъ является комитетомъ партіи, имѣющей большинство въ палатѣ общинъ. Комитетъ этотъ отвѣтственъ за свои дѣйствія передъ палатой общинъ, которая лишаетъ его власти, какъ только онъ утратитъ довѣріе ея большинства. Всѣ члены кабинета подчинены первому министру, который назначаетъ своихъ коллегъ, является главою администраціи и представителемъ ея передъ короной, передъ парламентомъ и передъ страной. Составъ кабинета

---

[79]) Мѣсто не позволяетъ намъ затронуть исторіи высшихъ административныхъ коллегій въ другихъ германскихъ государствахъ, гдѣ очень часто приходится наблюдать весьма близкія Штейнъ-Горденберговскому законодательству попытки реформъ, не приводящія однако къ созданію кабинета въ его современномъ смыслѣ. Ср., напр., любопытную исторію министерства въ Баденѣ, разсказанную Walz, Die rechtliche Stellung des Staatsministeriums im Grossherzogtum Baden въ Staatsrechtliche Abhandlungen, Festgabe für Paul Laband, I, 1908, 287 ff.; Ср. Göz, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 1908, 158 ff. Mayer, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen, 1909, 255. Довольно рано и независимо отъ другихъ странъ складывается совѣтъ въ Швеціи. Отсылаю къ моей статьѣ, Начало и конецъ шведско-норвежской уніи, Ж. М. Ю., 1906, февраль, 74 слл., гдѣ и ссылки на литературу.

представляетъ одно цѣлое въ томъ смыслѣ, что кабинетъ несетъ коллективную отвѣтственность передъ палатой общинъ, и отдѣльный актъ каждаго министра разсматривается, какъ актъ всего кабинета [80]).

Совокупность этихъ основныхъ свойствъ кабинета, обезпечивающихъ ему несомнѣнное внутреннее единство, выяснилась въ развитіи англійскихъ учрежденій не сразу и лишь когда ихъ логическая предпосылка—упраздненіе личнаго управленія короля—окончательно сложилась. Но—въ общемъ очеркѣ—характеристика кабинета въ его нынѣшнемъ смыслѣ къ концу XVIII и началу XIX столѣтія была уже на лицо. Еще при Вильгельмѣ III члены кабинета назначаются изъ состава палатъ, причемъ со времени министерства Вальполя власть начинаетъ обычно переходить изъ рукъ въ руки сообразно тому, кто обладаетъ большинствомъ въ нижней палатѣ. Отвѣтственность передъ королемъ окончательно уступаетъ мѣсто отвѣтственности передъ палатой общинъ со времени царствованія первыхъ двухъ Георговъ,—съ нѣкоторыми лишь перерывами, падающими, главнымъ образомъ, на царствованіе Георга III. Наконецъ, принципъ коллективной отвѣтственности министровъ устанавливается окончательно со времени второго министерства Роккингхэма въ 1782 году [81]). Въ правовомъ сознаніи переворотъ въ организаціи административной власти, выражающійся въ системѣ кабинетскаго управленія, къ концу XVIII и началу XIX вв. остается еще незамѣченнымъ. У Блакстона и у Де-Лольма власть административная всецѣло еще признается достояніемъ короля, а въ качествѣ совѣщательной коллегіи фигурируетъ давно уже утратившій въ области

[80]) Талантливая характеристика кабинетскаго управленія въ Англіи дается въ вышедшей подъ моей редакціей книгѣ Сидней Лоу, Государственный строй Англіи, пер. Браудо, 1908; ср. Hatschek, Englisches Staatsrecht, II. 1906, 24 ff.; Courtney, The working constitution, 109 ff.—Къ числу характерныхъ свойствъ кабинета въ Англіи относится еще его „секретность", выражающаяся въ томъ, что глубокая тайна окружаетъ внутреннюю дѣятельность кабинетскаго совѣта и что послѣдняя производится вся „съ глазу на глазъ", исключительно въ формѣ бесѣды, безъ письменнаго производства и внѣ участія какой-либо канцеляріи. Объ этомъ Лоу, 59 сля.

[81]) Для исторіи кабинета отсылаемъ къ полезному и полному обзору Miss Mary Blauvelt, The Development of Cabinet Government in England, New York, 1902.

активнаго управленія всякое вліяніе старинный „тайный совѣтъ“. Тѣмъ не менѣе, несмотря на эти ученія классическихъ юристовъ, новая система политической организаціи не могла пройти незамѣченною, и мало-по-малу ея обаяніе расло не только въ Англіи, но и на континентѣ.

Благодаря ряду недавнихъ изслѣдованій, мы въ состояніи во всѣхъ подробностяхъ прослѣдить первоначальную исторію постепеннаго воспріятія англійской системы кабинета на континентѣ Европы. Центръ этого процесса лежалъ во Франціи, а время его совпадаетъ съ царствованіемъ Людовика XVIII и Карла X. Какъ это часто бывало, заимствованная во Франціи политическая идея быстро обошла остальныя страны, превратилась въ часть политическаго сознанія большинства европейскихъ странъ. Въ этомъ—значеніе не только мѣстное, французское, но и обще-европейское эпохи реставраціи во Франціи. Познакомившись съ исторіей министерской системы реставраціи, мы будемъ имѣть въ результатѣ представленіе о томъ „типическомъ“ совѣтѣ министровъ, внутренняя организація коего послужила образцомъ, между прочимъ, и для построенія нашего совѣта министровъ.

Когда Бурбоны, послѣ болѣе двадцатилѣтняго перерыва, появились во Франціи, первою мыслью людей, стоявшихъ близко къ перевороту, было предложить вернуться къ конституціи 1791 г. Услышавъ объ этомъ въ совѣтѣ временнаго правительства, Таллейранъ замѣтилъ, что едва ли проектъ будетъ угоденъ Людовику XVIII, который, по его словамъ, „соединялъ съ природными умственными качествами опытъ въ политическихъ дѣлахъ, пріобрѣтенный въ Англіи“. Это заявленіе характеризуетъ эпоху: изучая ея политическое сознаніе, мы прежде всего видимъ стремленіе, по мѣрѣ возможности, отрѣшиться отъ революціонныхъ образцовъ и замѣнить ихъ образцами англійскими. Ссылками на англійскую конституцію и на англійскіе политическіе порядки пестрятъ политическія сочиненія эпохи, парламентскія рѣчи и дѣловая переписка. Расцвѣтъ истиннаго англоманства относится именно къ этому періоду.—Получившій политическое воспитаніе въ Англіи Людовикъ XVIII однако не сразу переноситъ во Францію идею кабинета. Усвоенію этой мысли предшествуетъ опытъ устройства администраціи путемъ созданія высшаго коллегіальнаго присутствія, отчасти напоминающаго прусскій

государственный совѣтъ въ идеѣ первыхъ регламентовъ эпохи Штейна и Гарденберга. Въ составъ его входятъ принцы королевской семьи, канцлеръ Франціи, министры, государственные совѣтники и другія должностныя лица. Совѣтъ включаетъ въ свой составъ нѣсколько комптетовъ, изъ коихъ одинъ — „Conseil d'en haut“ составляетъ совѣтъ министровъ въ собственномъ смыслѣ слова, но съ тѣмъ существеннымъ отличіемъ отъ современнаго кабинета, что въ него входятъ не всѣ министры и не только министры, и что составъ каждаго засѣданія опредѣляется королемъ [82]). Первое назначенное Людовикомъ XVIII министерство отражало на себѣ слѣды того же, еще не сложившагося, пониманія кабинета. Но уже этотъ первый опытъ, произведенный въ ту минуту, когда король только-что водворился на престолѣ, далъ поводъ къ рѣзкой критикѣ именно съ точки зрѣнія англійскаго образца. Министерство обвинялось въ отсутствіи истиннаго единства и необходимой координаціи [83]). Обвиненія эти имѣли такой вѣсъ, что первой мыслью короля, при его вторичномъ возвращеніи во Францію послѣ ста дней, было обѣщать своимъ подданнымъ лучше организованный совѣтъ министровъ [84]). Образованное 9 Іюля 1815 г. новое министерство отвѣчало этому обѣщанію. Ордоннансъ, назначавшій министровъ во главѣ съ Таллейраномъ, начинался словами: „Желая дать нашему министерству характеръ единства и солидарности, который могъ бы внушать нашимъ подданнымъ необходимое довѣріе...“ [85]). Слова: „единство, солидарность и довѣріе“ въ отношеніи совѣта министровъ были важнымъ новшествомъ во француз-

---

[82]) Ordonnance du Roi, concernant l'organisation du Conseil d'Etat, 29 juin 1814, Duvergier, XIX, 1836, 95 ss.

[83]) Barthélemy, L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X, Paris, 1904, 42 ss.; Bonnefon, Le régime parlementaire sous la restauration, Paris, 1905, 145 ss.; Michon, Le gouvernement parlementaire sous la restauration, Paris, 1905, 27 ss.

[84]) „L'unité du ministère est la plus forte que je puisse offrir; j'entends qu'elle existe, et que la marche franche et assurée de mon conseil garantisse tous les interêts et calme toutes les inquiétudes“; Proclamation du Roi, 28 juin 1815; Duvergier, XX (1837), 1 s.

[85]) Ordonnance du Roi qui nomme à différens ministères; Duvergier, XX, 3.

скомъ обиходѣ и открывали новую эру въ развитіи политическихъ учрежденій; оставалось лишь воплотить ихъ въ жизнь.

Нормально организованный, воплощающій идеи единства и солидарности, совѣтъ министровъ возможенъ, конечно, и внѣ наличности принципа отвѣтственнаго кабинета. Однако во многихъ странахъ именно принципъ отвѣтственности создалъ институтъ совѣта министровъ. Такъ было и во Франціи эпохи реставраціи. Остановимся поэтому, прежде всего, на процессѣ усвоенія началъ отвѣтственной администраціи при Людовикѣ XVIII и Карлѣ X, имѣвшемъ существенное значеніе въ дѣлѣ образованія во Франціи кабинета въ современномъ смыслѣ слова. На практикѣ и въ доктринѣ постепенно складывалось убѣжденіе, что министерство можетъ продолжать стоять у власти лишь постольку, поскольку его поддерживаетъ большинство нижней палаты, и что, теряя эту поддержку, оно должно уступать власть дѣятелямъ, представляющимъ новое большинство. Исторія превращенія министерства короля въ министерство отвѣтственное передъ народнымъ представительствомъ здѣсь не можетъ быть изложена во всей полнотѣ, но на основныхъ фактахъ слѣдуетъ остановиться. Въ области практической политики первый знакъ наступленія новаго періода есть выходъ въ отставку министерства Таллейрана, образованнаго въ 1815 г. Поводомъ къ нему послужили выборы крайне реакціонной палаты депутатовъ въ сентябрѣ 1815 г. (Chambre introuvable). Таллейранъ, зная, что не будетъ имѣть въ ней поддержки, вмѣстѣ съ другими министрами подалъ въ отставку. „Хорошо, отвѣтилъ ему Людовикъ XVIII, если мои министры уходятъ, я поступлю такъ, какъ поступаютъ въ Англіи, и поручу кому-либо составить новое министерство“. Этотъ отвѣтъ, сохранившійся въ мемуарахъ Витролля, свидѣтельствуетъ, что Людовикъ XVIII сразу же охотно помирился съ принципомъ отвѣтственности своихъ министровъ передъ народнымъ представительствомъ [86]). Слѣдующее министерство — герцога Ришелье — пользовалось въ началѣ своего существованія поддержкою большинства въ Chambre introuvable. Въ 1816 г. это большинство растаяло. Вопросъ объ удаленіи министерства ставился на очередь, но система отвѣтственности

[86]) Bonnefon, 198 ss.; Michon, 85 ss.

была еще настолько нова, что нѣкоторое время, несмотря на отсутствіе поддержки въ палатѣ, министерство сохранило власть. Лишь послѣ многихъ колебаній рѣшено было распустить палату представителей. Выборы 1816 г. дали большинство, готовое поддержать Ришелье, и министерство его просуществовало до 1818 г. [87]) Вслѣдствіе внутреннихъ разногласій, какъ въ составѣ самого министерства, такъ и въ составѣ консервативнаго большинства палаты, кабинетъ распался. Герцогъ Ришелье удалился, и власть перешла въ руки Деказа (нѣкоторое время подъ флагомъ министерства Дессоля), опиравшагося сначала на поддержку лѣвыхъ группъ, а затѣмъ умѣренно-правыхъ. Министерство Деказа пользовалось большинствомъ до 1820 г., когда, послѣ убійства герцога Беррійскаго, крайняя правая, соединившись съ лѣвой, заставила Деказа подать въ отставку [88]). Второе министерство Ришелье, смѣнившаго Деказа, просуществовало въ теченіе двухъ лѣтъ, и вышло въ отставку вслѣдствіе выяснившейся парламентской необходимости уступить, наконецъ, мѣсто виднѣйшимъ представителямъ правой [89]). Вильель, ставшій во главѣ министерства въ качествѣ признаннаго главы консерваторовъ, сохранилъ власть въ теченіе 1821 — 1828 гг. до тѣхъ поръ, пока выборы 1827 г. не дали большинства представителямъ лѣвой и правой оппозиціи [90]). Отвѣчавшее новому настроенію палаты министерство Мартиньяка просуществовало не долго. Утративъ скоро поддержку либеральной партіи, оно удалилось [91]), смѣненное на этотъ разъ, вопреки принципамъ парламентскаго управленія, кабинетомъ, не могшимъ разсчитывать на большинство и служившимъ лишь орудіемъ для замышлявшейся Карломъ X попытки вернуться къ личному управленію. Призванное ко власти министерство Полиньяка оказалось послѣднимъ министерствомъ реставраціи, и было свергнуто уже революціоннымъ путемъ [92]).

---

87) Michon, 103 ss.; Bonnefon, 202 ss.
88) Michon, 205 ss.; Bonnefon, 212 ss.
89) Michon, 238 ss.; Bonnefon, 230 ss.
90) Michon, 264 ss.; Bonnefon, 244 ss.
91) Michon, 354 ss.; Bonnefon, 264 ss.
92) Michon, 399 ss.; Bonnefon, 295 ss.

Установленіе парламентскаго министерства, — а таковъ выводъ только-что приведенной серіи фактовъ [93]), — отнюдь не было тѣмъ, въ значительной степени безсознательнымъ, процессомъ, какимъ явилось, напримѣръ, развитіе кабинета въ Англіи. Напротивъ того, параллельно измѣненіямъ на практикѣ, во Франціи эпохи реставраціи складывалась новая политическая доктрина, сознательно ставившая принципъ парламентскаго управленія во главу угла всякой государственной мудрости. Отмѣтимъ и въ этомъ отношеніи основные факты.

Первое теоретическое оправданіе принципа отвѣтственнаго управленія, сдѣланное въ литературѣ, исходило изъ среды ультра-роялистовъ. Въ 1815 г. Витролль, близкій другъ Monsieur, представитель консервативнаго большинства Chambre introuvable, опубликовалъ брошюру подъ заглавіемъ Du ministère dans le gouvernement représentatif, которая является первымъ сознательнымъ выраженіемъ новыхъ идей. Ссылаясь все время на англійскіе государственные порядки, консервативный депутатъ училъ, что министерство короля должно нести отвѣтственность за свою политику передъ палатами и что оно должно состоять изъ представителей партіи большинства нижней палаты. То обстоятельство, что проповѣдь новыхъ порядковъ исходила изъ ультра-консервативнаго большинства, не представляетъ случайности. Напротивъ того, въ теченіе всего періода реставраціи именно правая и крайняя правая защищаютъ начало отвѣтственнаго управленія съ особой энергіей, и именно этимъ группамъ обязана Франція внесеніемъ этого начала въ жизнь. Наибольшее значеніе въ этой проповѣди принадлежитъ несомнѣнно вышедшему въ 1816 г. знаменитому сочиненію Шатобріана La Monarchie selon la Charte. Вызванная практическимъ стремленіемъ Chambre introuvable свергнуть министерство Ришелье, книга Шатобріана имѣла огромный успѣхъ, и идея парламентаризма, яркимъ выраженіемъ

---

[93]) Въ приведенныхъ выше данныхъ мы воздержались отъ указанія всей конкретной исторической обстановки жизни и смерти отдѣльныхъ министерствъ реставраціи. Болѣе полная историческая картина показала бы намъ, что въ судьбахъ кабинетовъ немаловажную роль играли и другіе, кромѣ чисто парламентскихъ, факторы (такъ Таллейранъ, Деказъ и др.). Однако мы думаемъ, что преувеличивать значеніе этихъ факторовъ нѣтъ основанія.

которой она служила, окончательно вошла въ сознаніе Франціи именно благодаря талантливой защитѣ Шатобріана. Энергическая проповѣдь той же мысли со стороны правой продолжалась въ теченіе ряда лѣтъ, и переходъ власти въ руки Вильеля былъ вѣнцомъ этой компаніи.—Либералы и доктринеры усвоили себѣ новую программу лишь сравнительно поздно. Извѣстная намъ брошюра Витролля вызвала, въ 1815-мъ же году, рѣзкую критику Гизо, который противопоставлялъ ультра-роялистскому тезису отвѣтственнаго министерства начало личнаго управленія короля, ближе отвѣчавшее, въ его глазахъ, конституціонной хартіи. Правда, Б. Констанъ еще въ началѣ реставраціи формулировалъ извѣстную доктрину королевской власти, какъ власти умѣряющей, въ противоположность власти министровъ, какъ власти исполнительной, заключавшую въ себѣ зерно идеи отвѣтственнаго управленія, но все же его сочиненія далеки отъ той ясности, съ которой парламентаризмъ защищается Шатобріаномъ [94]).

Само собою понятно, что установленіе отвѣтственнаго передъ парламентомъ министерства не могло не вліять и на институтъ совѣта министровъ. Намѣченный въ 1814 г. сложный механизмъ высшей администраціи въ формѣ государственнаго совѣта и его комитетовъ, въ томъ числѣ совѣта министровъ, безъ обязательнаго участія въ немъ всѣхъ министровъ, былъ сданъ въ архивъ. Никакимъ новымъ учредительнымъ актомъ онъ замѣненъ не былъ, но уже при назначеніи министерства Таллейрана существованіе совѣта министровъ, какъ особаго учрежденія, сходнаго въ своихъ основныхъ частяхъ съ англійскимъ кабинетомъ, было молчаливо признано. Извѣстное уже намъ введеніе къ ордоннансу, назначавшему новое министерство, говорило объ этомъ, но еще большее значеніе имѣлъ тотъ фактъ, что ордоннансъ на самомъ дѣлѣ обезпечивалъ единство и цѣлостность высшаго административнаго совѣта, ибо создавалась должность „предсѣдателя совѣта министровъ“, и весь составъ совѣта разсматривался какъ одно цѣлое, замкнутое и солидарное. Значеніе ордоннанса о министерствѣ Таллейрана, какъ учредитель-

---

94) Исторія доктрины прекрасно изложена въ сочиненіяхъ Michon и Barthélemy.

наго акта французскаго совѣта министровъ эпохи реставраціи, подтверждается недавно извлеченнымъ изъ архивовъ [95]) мемуаромъ, который былъ составленъ и разосланъ министрамъ для руководства въ первый мѣсяцъ существованія новаго министерства. Этотъ „мемуаръ о вѣдомствѣ совѣта министровъ и отдѣльныхъ министерскихъ департаментовъ“ 30 іюля 1815 г. даетъ слѣдующую характеристику кабинета. „Единство, отвѣтственность и солидарность—таковы основанія министерства“. Единство и солидарность министерства выражаются, прежде всего, въ отношеніяхъ между нимъ и палатами. „Всѣ дѣла, кои вносятся въ палаты, составляютъ первыя дѣла министерства. Они должны быть подготовлены и обсуждены въ совѣтѣ“. Только при этихъ условіяхъ совѣтъ способенъ будетъ выступать въ парламентѣ какъ одно цѣлое. Министерство далѣе должно обсуждать и коллегіально рѣшать всѣ важнѣйшія дѣла общаго управленія, способныя поставить на очередь вопросъ объ его отвѣтственности. Кругъ такихъ вопросовъ на первыхъ порахъ долженъ быть возможно широкъ. Лишь когда сознаніе единства и солидарности воспитается въ общей работѣ, возможно будетъ сократить кругъ административныхъ дѣлъ, подлежащихъ коллегіальному обсужденію.—Результаты тѣхъ общихъ посылокъ, которыя были положены въ основаніе ордоннанса 9 іюля и мемуара 30 іюля 1815 г., не замедлили сказаться въ моментъ ухода министерства Таллейрана. Въ воспоминаніяхъ одного изъ членовъ этой администраціи сохранилась рѣчь Таллейрана въ совѣтѣ министровъ, когда принималось рѣшеніе выйти въ отставку. Онъ сказалъ: „Нужно держаться едино; нужно, если мы выйдемъ, выйти всѣмъ вмѣстѣ; этимъ мы дадимъ еще одинъ образецъ той политической вѣрности, которой обязаны другъ другу государственные люди, придерживающіеся однихъ началъ, однихъ взглядовъ. Именно эта политическая вѣрность придаетъ въ Англіи столько силы министерскимъ соединеніямъ, и совершенно необходимо, чтобы она усвоена была во Франціи, ибо она укрѣпитъ нашу новую форму правительства“. Этотъ образецъ былъ на самомъ дѣлѣ данъ: министерство Таллейрана вышло въ отставку, какъ одно цѣлое, и какъ одно цѣлое была назначена администрація герцога Ришелье.

---

[95]) Michon, 92 ss.

Послѣдующіе совѣты министровъ слѣдовали путями, намѣченными первымъ министерствомъ реставраціи; если возникали временныя уклоненія отъ началъ единства и солидарности совѣта, то эти уклоненія быстро исправлялись путемъ тѣхъ или другихъ переустройствъ личнаго состава администраціи. Но совѣтъ министровъ, какъ самостоятельная единая коллегія, съ солидарно отвѣтственными членами, обладающая тою компетенціею, которая очерчена въ мемуарѣ 1815 г., разъ созданный, не исчезалъ. Для обезпеченія его существованія не потребовалось даже законодательнаго акта. Прецеденты министерства Таллейрана, укрѣпляемые доктриною, уже въ 1815 г., въ лицѣ Витролля и Шатобріана, настойчиво требовавшей единства и солидарности министерства, и практикою парламентской отвѣтственности правительства, оказались достаточно могущественными, чтобы создать тотъ институтъ совѣта министровъ, котораго не зналъ предыдущій періодъ государственнаго развитія Франціи.

Политическое завоеваніе реставраціи имѣло рѣшающее значеніе какъ для Франціи, такъ и за ея предѣлами. Оно явилось гранью въ политическомъ развитіи Европы. Сосредоточеніе по англійскому образцу въ рукахъ совѣта министровъ полномочій власти административной и съ этою цѣлью образованіе въ лицѣ совѣта единой и солидарной коллегіи мало-по-малу сдѣлалось въ рядѣ европейскихъ странъ главною пружиною государственной жизни. Если въ нѣкоторыхъ государствахъ институтъ совѣта министровъ еще не сложился окончательно, если тамъ продолжаютъ еще жить остатки представленій предшествующаго періода политическаго развитія, то исключенія эти все же не уменьшаютъ значенія указаннаго завоеванія.

Изученіе всей послѣдующей исторіи института совѣта министровъ на континентѣ Европы завело бы насъ слишкомъ далеко. Отмѣтимъ лишь главные этапы.

Въ Англіи система кабинета получаетъ окончательный расцвѣтъ въ царствованіе королевы Викторіи [97]) и къ этому же періоду отно-

[96]) Michon, 433 ss.; Barthélemy, 108 ss., 145 ss., 276 ss.; Bonnefon, 65 ss.

[97]) Лоу, 218 слл.—Классическая картина Беджгота, Государственный строй Англіи, пер. Прейсъ, Москва 1905, 61 слл. относится именно къ царствованію королевы Викторіи.

сится торжество института въ англійскихъ колоніяхъ [98]). Во Франціи Іюльская монархія почти безъ колебаній усваиваетъ себѣ созданный предшествующимъ режимомъ институтъ [99]). Наполеонъ III сдѣлалъ попытку реставрировать систему управленія первой имперіи. Въ прокламаціи, сопровождавшей конституцію 14 января 1852 г.[100]), говорилось прямо: „Такъ какъ глава государства является отвѣтственнымъ, то надо, чтобы дѣятельность его была свободна и безпрепятственна. Отсюда необходимость имѣть министровъ, которые явились бы почтенными и могущественными исполнителями его намѣреній, но которые не будутъ впредь составлять отвѣтственнаго совѣта, составленнаго изъ солидарныхъ членовъ, ежедневное препятствіе личной волѣ главы государства, выраженіе политики, исходящей изъ палатъ и тѣмъ самымъ подверженной постояннымъ колебаніямъ, исключающимъ всякій духъ послѣдовательности, всякое примѣненіе правильной системы“. Въ согласіи съ этимъ конституція гласила въ своей ст. 13, что „министры зависятъ лишь отъ главы государства; они отвѣтственны за акты правительства каждый лишь постольку, поскольку они его касаются; между ними нѣтъ солидарности; они могутъ быть обвинены лишь сенатомъ“. Но эта наиболѣе радикальная въ теченіе XIX столѣтія попытка полнаго упраздненія совѣта министровъ, какъ извѣстно, не пережила режима „властной имперіи“ (l'Empire autoritaire). „Либеральная имперія“ (l'Empire libéral), постепенно подготовлявшаяся въ теченіе 1860—1870 гг. и окончательно выраженная въ сенатусконсультѣ 21 мая 1870 г., разорвала съ концепціей 1852 г., возстановивъ во Франціи совѣтъ министровъ. Ст. 19 акта 1870 г. замѣняло прежнее постановленіе ст. 13 акта 1852 г. слѣдующимъ текстомъ: „Императоръ назначаетъ и увольняетъ министровъ. Министры об-

---

[98]) Моя статья, Англія и ея автономныя колоніи. Вѣстникъ Европы Сентябрь 1906 г.

[99]) Лишь первое министерство Людовика-Филиппа не имѣло характера сплоченной администраціи. Но уже образованное въ ноябрѣ 1830 г. министерство Лаффитта отвѣчало идеѣ кабинета. Крѣпкая рука Казиміра Перье, ставшаго у власти въ мартѣ 1831 г., окончательно возстановила въ силѣ добытые реставраціей результаты. Ср. Thureau-Dangin. Histoire de la monarchie de juillet, I (1897), 45 ss., 84 ss., 240 ss.. 397 ss.; II (1897), 116 ss., 166 ss.

[100]) Текстъ у Duguit et Monnier, 269 ss. Ср. Berton, L'évolution constitutionnel du Second Empire, Paris, 1900, 115 ss.

суждаютъ дѣла въ совѣтѣ подъ предсѣдательствомъ императора. Они отвѣтственны"[101]). Парламентское министерство Эмиля Олливье явилось осуществленіемъ новыхъ взглядовъ. Хотя режимъ „либеральной имперіи" просуществовалъ весьма короткій срокъ, но въ этой своей части онъ не былъ упраздненъ революціей. Совѣтъ министровъ остался во Франціи во главѣ управленія понынѣ, и экономная на законодательныя велѣнія конституція третьей республики записала это начало въ свой текстъ. „Министры солидарно отвѣтственны передъ палатами за общую политику правительства и индивидуально за свои личныя дѣйствія", говоритъ ст. 6 конституціоннаго закона 25 февраля 1875 г. объ устройствѣ государственныхъ властей[102]). Изъ Франціи институтъ совѣта министровъ въ томъ его пониманіи, которое создано было реставраціей, перешелъ въ сосѣднія, находившіяся всегда въ духовной зависимости отъ Франціи страны—въ Бельгію[103]) и въ Сардинію. Сардинскія учрежденія въ свою очередь усвоены были итальянскимъ королевствомъ, въ отдѣльныхъ частяхъ коего впрочемъ коллегіальныя начала управленія не были полною новостью[104]). Съ теченіемъ времени къ тому же движенію примкнули и государства германской культуры. Австрія въ 1848 и 1851 гг. устанавливаетъ коллегіальный совѣтъ министровъ, за нею слѣдуютъ многія другія страны Германіи. Въ Голландіи, въ Швеціи, въ Норвегіи и въ Даніи этотъ переходъ совершается въ окончательной формѣ нѣсколько позднѣе[105]). Съ независимостью институтъ совѣта министровъ складывается и въ странахъ славянскихъ—Сербіи и Болгаріи[106]). Лишь въ отдѣльныхъ

101) Duguit et Monnier, 300. Berton, 554 ss.

102) Duguit et Monnier, 319 ss.; Esmein, Eléments de droit constitutionnel, 1896, 598 ss.; Duguit, Droit constitutionel, 1907, 1049 ss.

103) Сеньбосъ, Политическая исторія современной Европы, I (1898), 226 слл.

104) О Сардиніи и Италіи Carlo Schupfer, I precedenti storici del diritto amministrativo vigente in Italia. Organizzazione amministrativa degli stati avanti l'unificazione legislativa въ сборникѣ Orlando, Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano, I, Milano, 1900, 1087 ss.; Porrini, I Ministeri, ibid, I, 447 ss.

105) Особенно интересна эволюція въ Швеціи. Ср. Fahlbeck, La constitution suédoise et le parlementarisme moderne, Paris. 1905, 263 ss.

106) Ср. блестящій очеркъ Милюкова, Болгарская конституція, въ сборникѣ Политическій строй современныхъ государствъ, I (1905), 545 слл.

германскихъ государствахъ сохраняется неприкосновеннымъ старое законодательство, но и здѣсь на практикѣ приходится въ извѣстной мѣрѣ приспособляться къ новымъ идеямъ.

Такова въ общихъ чертахъ исторія тѣхъ западныхъ прецедентовъ, которые, взятые въ общемъ и цѣломъ, безспорно повліяли на созданіе въ Россіи актомъ 19 октября 1905 г. совѣта министровъ.

V.

Опираясь на западно-европейскіе прецеденты, Учрежденіе Совѣта Министровъ является въ то же время актомъ оригинальнымъ въ томъ отношеніи, что ни въ одномъ изъ современныхъ законодательствъ мы не находимъ столь-же подробнаго и столь-же обстоятельнаго органическаго закона, опредѣляющаго устройство и функціи кабинета. Въ большинствѣ странъ совѣтъ министровъ живетъ обычаемъ и „конституціонными соглашеніями", опирающимися изрѣдка на самые общіе законодательные тексты. Эта особенность нашего права находитъ себѣ объясненіе, вѣроятно, въ томъ довольно сложномъ и длительномъ процессѣ, который предшествовалъ возникновенію въ Россіи совѣта министровъ: дѣятели, стоявшіе за образованіе этого учрежденія, естественно пожелали возможно основательно зафиксировать результаты своей побѣды, дабы тѣмъ самымъ помѣшать возвращенію къ прежнимъ порядкамъ.

Изучая русское право, мы можемъ поэтому, въ характеристикѣ устройства и функцій совѣта министровъ, исходить изъ опредѣленныхъ законодательныхъ постановленій, что было бы, при изученіи права иностранныхъ государствъ, почти невозможнымъ.

Наличность Учрежденія представляетъ собой не только извѣстное облегченіе для теоретическаго анализа, но вмѣстѣ съ тѣмъ и существенно важный, съ практической точки зрѣнія, элементъ въ функціонированіи нашего государственнаго механизма. Единство министерства въ рядѣ западно-европейскихъ государствъ закрѣплено тѣмъ, что министерство является солидарно отвѣтственнымъ передъ парламентомъ. У насъ этой отвѣтственности не существуетъ отсутствуетъ, слѣдовательно, самый надежный факторъ единства внутри

высшаго административнаго коллегіальнаго органа. При такихъ условіяхъ цементомъ долженъ служить законъ. Чѣмъ совершеннѣе этотъ законъ, чѣмъ лучше нормируетъ онъ жизнь коллегіи, тѣмъ больше шансовъ, что совѣтъ министровъ въ состояніи будетъ дѣйствовать, какъ единое учрежденіе въ истинномъ смыслѣ слова. Конечно, это—средство не безусловно дѣйствующее. Фактическая солидарность можетъ быть утрачена въ совѣтѣ даже и при самомъ совершенномъ законодательствѣ, ибо она во многомъ зависитъ отъ ряда юридически невѣсомыхъ, личныхъ условій, но тѣмъ важнѣе, чтобы законодательство приходило здѣсь на помощь [107]).

Надо имѣть въ виду къ тому же, что Учрежденію Совѣта Министровъ приданъ русскимъ законодательствомъ въ формальномъ смыслѣ особо устойчивый характеръ. Несмотря на то, что рѣчь идетъ объ организаціонныхъ и, такъ сказать, внутреннихъ вопросахъ администраціи, которые по общему правилу оставлены въ сферѣ неограниченной власти монарха, ибо, по ст. 11 основныхъ законовъ, Государь Императоръ, въ порядкѣ верховнаго управленія, издаетъ, въ соотвѣтствіи съ законами, указы для устройства и приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія,—Учрежденіе Совѣта является безспорно закономъ и только въ законодательномъ порядкѣ можетъ быть измѣнено, а самое существованіе совѣта и его общія задачи, сверхъ того, покоятся

[107]) Мы не входимъ здѣсь въ оцѣнку вопроса, представляетъ ли единство совѣта министровъ благо или зло въ настоящихъ политическихъ условіяхъ. Отмѣтимъ, однако, что намъ представляется нѣкоторымъ парадоксомъ заявленіе д. Шингарева въ засѣданіи гос. думы 16 февраля 1909 г., гласившее: „Мы имѣемъ передъ собою объединенный кабинетъ... Этотъ объединенный кабинетъ лишилъ сопротивляемости министра финансовъ, который въ дореформенное время такъ или иначе пытался урѣзывать аппетиты вѣдомствъ. Правда, объединеніе вѣдомствъ въ конституціонныхъ странахъ—явленіе обязательное; это, конечно, шагъ прогрессивный, если государственная власть въ лицѣ отдѣльныхъ руководителей идетъ по этому пути; но вѣдь это, гг., возможно только при томъ условіи, если имѣется дѣйствительно конституціонная власть, если дѣйствительно законодательное установленіе реформируетъ страну, если не имѣется того постепеннаго, неуклоннаго стремленія ликвидировать роль представительства и вершить все собственною властью. При такой тенденціи объединенный кабинетъ есть ухудшеніе, а не улучшеніе сравнительно съ старымъ“... Стен. отч. Гос. Думы, третій созывъ, сессія II, ч. II, 1660.

на законахъ основныхъ. Ст. 120 послѣднихъ гласитъ: „Направленіе и объединеніе дѣйствія Министровъ и Главноуправляющихъ отдѣльными частями по предметамъ, какъ законодательства, такъ и высшаго государственнаго управленія, возлагается на Совѣтъ Министровъ на основаніяхъ, въ законѣ опредѣленныхъ“. Отсюда слѣдуетъ, во-первыхъ, что, не измѣняя основныхъ законовъ, нельзя упразднить совѣтъ министровъ или измѣнить задачи этого учрежденія, а, во-вторыхъ, что Учрежденіе Совѣта категорически признано за „законъ“ въ нашей основной хартіи, а слѣдовательно на него распространяются всѣ послѣдствія ст. 94 Зак. Осн.: „Законъ не можетъ быть отмѣненъ иначе, какъ только силою закона. Посему, доколѣ новымъ закономъ положительно не отмѣненъ законъ существующій, онъ сохраняетъ полную свою силу“. Къ сожалѣнію, совершенно ясныя и безспорныя положенія Зак. Осн. относительно совѣта министровъ были уже нарушены. Ст. 2 ч. 2 Учрежденія была измѣнена въ порядкѣ верховнаго управленія, простымъ указомъ. Это прошло незамѣченнымъ, но стоитъ открыть № 15 Собранія узаконеній, вышедшій 31 января 1909 г., чтобы въ этомъ убѣдиться. Въ немъ распубликовано высочайшее повелѣніе 23 мая 1906 года о предоставленіи министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями замѣщать себя товарищами при разсмотрѣніи въ совѣтѣ министровъ дѣлъ вѣдѣнія бывшаго комитета министровъ“ (ст. 81). По Учрежденію Совѣта въ немъ могутъ участвовать товарищи министра только въ томъ случаѣ, если они вступили въ управленіе вѣдомствомъ; таково одно изъ „основаній, въ законѣ опредѣленныхъ“, дѣятельности этого учрежденія; на мѣсто его нынѣ поставлено „основаніе, указомъ опредѣленное“. Каковы послѣдствія этого нарушенія, сказано въ ст. 94 основныхъ законовъ. Прежняя ст. 2 Учрежденія „сохраняетъ полную силу“, а слѣдовательно практика примѣненія указа 23 мая 1906 г. нарушаетъ законъ.

VI.

Составъ совѣта министровъ опредѣляется слѣдующей формулою ст. 2 Учр. Сов. Мин.: „Совѣтъ Министровъ состоитъ изъ

Министровъ и Главноуправляющихъ отдѣльными частями, принадлежащими къ общему министерскому устройству. Главные начальники прочихъ вѣдомствъ участвуютъ въ Совѣтѣ лишь по предметамъ своего вѣдомства. Товарищи главныхъ начальниковъ вѣдомствъ участвуютъ въ Совѣтѣ Министровъ только въ случаѣ вступленія въ управленіе вѣдомствомъ".

Такимъ образомъ законъ какъ бы стремится закрѣпить неподвижной формулою, разъ навсегда, составъ членовъ нашей высшей административной коллегіи. Можетъ казаться на первый взглядъ, что законъ и достигаетъ этой цѣли, что составъ совѣта ясенъ, что всякій глава вѣдомства можетъ точно знать, входитъ онъ въ совѣтъ, какъ постоянный его членъ, или не входитъ.

Но правила ст. 2 представляются ясными и опредѣленными лишь на первый взглядъ. На самомъ дѣлѣ границы кабинета у насъ въ значительной степени подвижны. Нашъ совѣтъ министровъ имѣетъ, пожалуй, нѣкоторую аналогію съ кабинетомъ въ Англіи. Тамъ составъ его не постояненъ, есть главы вѣдомствъ и министры „въ кабинетѣ" и „внѣ кабинета"; нѣкоторые начальники вѣдомствъ всегда принадлежатъ къ кабинету; другіе иногда получаютъ право участія въ немъ, иногда нѣтъ, въ зависимости отъ тѣхъ или иныхъ соображеній [108]).

Практика наша окончательно сложиться еще не могла. Но въ законѣ заключаются условія, которыя, на нашъ взглядъ, доказываютъ, что въ опредѣленіи личнаго состава совѣта въ извѣстныхъ предѣлахъ неизбѣженъ и законенъ произволъ.

Прежде всего, укажемъ границы, въ которыхъ ст. 2 Учр. Сов. Мин. даетъ совершенно опредѣленныя и твердыя постановленія.

Всякій „министръ" есть членъ совѣта. Достаточно носить это званіе, чтобы имѣть право на постоянное кресло въ засѣданіяхъ совѣта. Это съ несомнѣнностью вытекаетъ изъ текста ст. 2. Не требуется даже, чтобы лицо это непремѣнно находилось во главѣ министерства. Хотя ни закону, ни практикѣ неизвѣстны въ Россіи

[108]) Лоу, Государственный строй Англіи, 142 сл.

т. наз. министры безъ портфелей, но, если бы таковой былъ когда-либо назначенъ, то онъ могъ бы войти въ составъ кабинета.

Далѣе, не будучи министромъ, можно войти въ кабинетъ, лишь будучи „главноуправляющимъ отдѣльною частью, принадлежащею къ общему министерскому устройству". Оставляя пока въ сторонѣ вопросъ, что значитъ эта формула, констатируемъ правило, что, кромѣ активныхъ главъ вѣдомствъ, никто не восполняетъ круга участвующихъ въ совѣтѣ министровъ. Въ этомъ правилѣ—существенное новшество сравнительно съ прежними совѣтомъ и комитетомъ министровъ: въ первомъ, кромѣ министровъ, могли засѣдать „лица по непосредственному назначенію Его Императорскаго Величества" и обязательно присутствовалъ государственный секретарь (ст. 4, 5, 6 Учр. Сов. и Ком. Мин., изд. 1892 г.), а во второмъ—кромѣ министровъ, предсѣдатели департаментовъ государственнаго совѣта и главноуправляющій кодификаціоннымъ отдѣломъ при государственномъ совѣтѣ, а равно лица, особо назначенныя государемъ (ст. 14 и 16 тамъ же). Единственное исключеніе, которое дѣйствующее Учрежденіе дѣлаетъ изъ общаго правила о томъ, что совѣтъ есть закрытая коллегія министровъ и главъ вѣдомствъ, относится къ предсѣдателю совѣта, о которомъ въ ст. 3 сказано: „Совѣтъ Министровъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ одного изъ Министровъ, по избранію Государя Императора, или особаго, призываемаго къ тому Монаршимъ довѣріемъ лица".

Совершенно послѣдовательно, исходя изъ общаго правила, что совѣтъ министровъ есть закрытая коллегія министровъ и главъ нѣкоторыхъ вѣдомствъ, Учрежденіе 1906 г. вводитъ существенное измѣненіе, сравнительно съ прежними совѣтомъ и комитетомъ министровъ, по вопросу объ участіи въ совѣтѣ товарищей министровъ и главноуправляющихъ отдѣльными частями. Прим. I къ ст. 14 Учр. Сов. и Ком. Мин. изд. 1892 г. гласило: „Въ тѣхъ случаяхъ, когда Министры и Главноуправляющіе не могутъ, по болѣзни или по другимъ какимъ-либо причинамъ, присутствовать въ комитетѣ министровъ, вмѣсто нихъ присутствуютъ товарищи ихъ, на основаніи ст. 219 Учрежденія Министерствъ" [109]. Соотвѣтствующая статья въ дѣйствующемъ

[109]) Учр. Мин., изд. 1892 г.. ст. 219: „Во время отсутствія Министровъ, за

Учрежденіи постановляетъ: „Товарищи главныхъ начальниковъ вѣдомствъ участвуютъ въ Совѣтѣ Министровъ только въ случаѣ вступленія въ управленіе вѣдомствомъ“ (послѣдняя часть ст. 2)[110]).

Само собою разумѣется, было бы совершенно безцѣльнымъ и практически весьма затруднительнымъ дѣлать изъ указаннаго общаго правила огранизаціи совѣта еще и тотъ выводъ, что для всѣхъ лицъ, не являющихся главными начальниками вѣдомствъ, надо закрыть всякую возможность быть приглашенными въ засѣданія совѣта съ совѣщательнымъ голосомъ или для дачи объясненій. Отъ этого Учрежденіе воздерживается, устанавливая, напротивъ того, въ ст. 11, что „при обсужденіи отдѣльныхъ дѣлъ“ такія лица могутъ приглашаться.

Пока все ясно. Совѣтъ министровъ является закрытой коллегіей министровъ и главъ нѣкоторыхъ вѣдомствъ. Неясность начинается‘ какъ только спрашиваешь себя, какихъ вѣдомствъ. Мы видѣли, что ст. 2 Учрежденія противопоставляетъ „главноуправляющихъ отдѣльными частями, принадлежащими къ общему министерскому устройству“,— „главнымъ начальникамъ прочихъ вѣдомствъ“. Первые являются постоянными членами кабинета, вторые лишь приглашаются по отдѣльнымъ дѣламъ. Кто входитъ въ первую категорію, кто во вторую?

Формула „главноуправляющіе отдѣльными частями, принадлежащими къ общему министерскому устройству“ взята изъ ст. 14 прежняго Учр. Сов. и Ком. Мин., но ни тамъ, ни въ дѣйствуюствующемъ Учрежденіи ближайшаго разъясненія не получаетъ. Кто такое министръ, совершенно ясно; но кто такое „главноуправляющій отдѣльною частью, принадлежащей къ общему министерскому устройству“? Является ли таковымъ, напримѣръ, государственный

болѣзнью и по инымъ причинамъ, Товарищи ихъ исполняютъ всѣ обязанности, занимаютъ во всѣхъ установленіяхъ ихъ мѣста и не по однимъ дѣламъ, до ихъ вѣдомства касающимся, но по всѣмъ вообще, и имѣютъ равную Министрамъ степень власти и отвѣтственности“.

110) Выше указано было, что къ этому положенію, въ нарушеніе основныхъ законовъ, сдѣлано дополненіе въ указѣ 23 мая 1906 года, недавно опубликованномъ (Собр. узак.. 1909, Отд. I, ст. 81), коимъ предоставлено „Министрамъ и Главноуправляющимъ отдѣльными частями замѣщать себя Товарищами при разсмотрѣніи въ Совѣтѣ Министровъ дѣлъ бывшаго Комитета Министровъ“. Указъ вошелъ въ прим. къ ст. 2 Учрежденія по прод. 1908 г.

контролеръ, или оберъ-прокуроръ св. синода, или главноуправляющій государственнымъ коннозаводствомъ, и т. д., и т. д.?

Нашъ законъ не даетъ сколько-нибудь яснаго отвѣта на этотъ вопросъ. Учрежденіе Министерствъ (ст. 159, изд. 1892 г.) довольствуется слѣдующимъ опредѣленіемъ: „Главноначальствующіе и Главноуправляющіе отдѣльными частями, хотя бы и не имѣли они названія Министровъ, но когда ввѣрено имъ главное управленіе государственныхъ дѣлъ, въ общемъ раздѣленіи ихъ отдѣльное министерство составляющихъ, имѣютъ тѣ же права, власть и обязанности, какія присвоены Министрамъ, если особенными уставами и учрежденіями не поставлено для нихъ изъятія въ распространеніи ихъ власти, или къ ея ограниченію“ [111]). Эту формулу вспоминаетъ и указъ 19 октября, во введеніи къ которому говорится: „...Верховной Власти подчинены всѣ Министры и Главноуправляющіе отдѣльными частями, хотя бы они и не имѣли названія Министровъ, но когда имъ ввѣрено главное управленіе государственныхъ дѣлъ, въ общемъ раздѣленіи ихъ отдѣльное Министерство составляющихъ...“ Но эти формулы насъ ни мало не подвигаютъ въ отвѣтѣ на поставленный выше вопросъ.

Можно было бы, пожалуй, предположить, что „принадлежность“ той или иной отдѣльной части къ „общему министерскому устройству“, о которой говоритъ ст. 2 Учр. Сов. Мин., разумѣетъ фактъ включенія „учрежденія“ этой части въ общее „Учрежденіе Министерствъ“, составляющее книгу пятую второй части перваго тома Свода. Это предположеніе однако опровергается, прежде всего, прецедентами прежняго толкованія словъ „отдѣльная часть, принадлежащая къ общему министерскому устройству“, фигурировавшихъ, какъ сказано, въ опредѣленіи состава комитета министровъ.

---

[111]) Ст. 159 Учр. Мин. изд. 1892 г. воспроизводитъ § 213 перваго Учрежденія 1811 г.; въ составѣ послѣдняго это постановленіе имѣло смыслъ, ибо на ряду съ нимъ существовали правила §§ 2 и 3, которые давали точное перечисленіе министерствъ и главныхъ управленій. Но это перечисленіе исчезло въ Сводѣ и теперь настолько устарѣло, что не даетъ никакихъ основаній къ разрѣшенію обсуждаемаго въ текстѣ вопроса.—Приношу искреннюю благодарность Н. И. Лазаревскому за исправленіе ошибки по этому поводу въ первомъ изданіи настоящаго очерка.

Учрежденіе Главнаго Управленія Государственнаго Коннозаводства помѣщалось въ Учрежденіи Министерствъ (изд. 1892 г.), и тѣмъ не менѣе никому въ голову не приходило считать главноуправляющаго этой отдѣльной частью членомъ комитета министровъ. Напротивъ того, о главноуправляющемъ собственною Е. И. В. канцеляріей по учрежденіямъ Императрицы Маріи, о главноуправляющемъ III отдѣленіемъ собственной Е. И. В. канцеляріи ничего не говорилось въ Учрежденіи министерствъ, и тѣмъ не менѣе они считались членами комитета министровъ по должности [112]). Съ другой стороны, включеніе или невключеніе Учрежденія того или другого вѣдомства въ составъ пятой книги второй части перваго тома Свода являлось результатомъ болѣе или менѣе произвольнаго усмотрѣнія кодификаторовъ и въ этомъ смыслѣ равнымъ образомъ не можетъ служить точкой опоры при опредѣленіи состава совѣта министровъ. На самомъ дѣлѣ понятіе „отдѣльной части, принадлежащей къ общему министерскому устройству" имѣется уже въ Сводѣ 1832 г. (Св. Учр. Гос. и Губ., ч. I, кн. II, Св. Учр. Ком. Мин., ст. 162); между тѣмъ въ Частномъ Образованіи Министерствъ, составлявшемъ кн. IV, разд. II, Св. Учр. Мин. включались лишь слѣдующія учрежденія: Министерство Финансовъ, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, Министерство Народнаго Просвѣщенія, Главное Управленіе Путей Сообщенія, Главное Управленіе Почтъ, Государственный Контроль, Министерство Юстиціи. Въ Сводѣ 1842 г. къ нимъ прибавлено Министерство Государственныхъ Имуществъ, а вмѣсто Главнаго Управлерія Путей Сообщенія фигурируетъ Главное Управленіе Путей Сообщенія и Публичныхъ Зданій. Въ Сводѣ 1857 г., кромѣ перечисленныхъ, появляется впервые Министерство Императорскаго Двора и Министерство Иностранныхъ Дѣлъ. Въ Учрежденіи Министерствъ 1892 г. опять-таки дѣлаются нѣкоторыя дополненія: появляются Министерства Военное и Морское и Главное Управленіе Государственнаго Коннозаводства.

Такимъ образомъ въ Сводѣ законовъ мы не находимъ никакихъ опредѣленныхъ данныхъ для того, чтобы отвѣтить на вопросъ, кто можетъ быть признанъ главноуправляющимъ отдѣльною частью, принадлежащею къ общему министерскому устройству.

---

[112]) См. списки членовъ комитета министровъ по должности въ концѣ каждаго тома Историческаго обзора дѣятельности комитета министровъ.

Какъ же разобраться при этихъ условіяхъ въ вопросѣ, какія главы вѣдомствъ принадлежатъ къ первой, какія ко второй изъ отмѣченныхъ выше категорій. Поводовъ къ тому, чтобы ставить такой вопросъ, очень много. У насъ имѣется большое разнообразіе вѣдомствъ, не пользующихся именемъ министерствъ. Вотъ ихъ списокъ: Собственная Его Императорскаго Величества Канцелярія (во главѣ Главноуправляющій), Собственная Его Императорскаго Величества Канцелярія по Учрежденіямъ Императрицы Маріи (Главноуправляющій), Канцелярія Его Императорскаго Величества по принятію прошеній (Главноуправляющій), Главное Управленіе Землеустройства и Земледѣлія (Главноуправляющій), Государственный Контроль (Государственный Контролеръ), Главное Управленіе Государственнаго Коннозаводства (Управляющій); сверхъ того, существуетъ должность Оберъ-Прокурора Св. Синода, поставленная въ совершенно особое положеніе, но нашей практикой отождествляемая съ должностью главы „Вѣдомства Православнаго Исповѣданія“.

При молчаніи закона, классификація всѣхъ этихъ учрежденій, являющихся особыми, совершенно самостоятельными отъ другихъ, вѣдомствами, должна быть установлена практикой. Чѣмъ будетъ руководиться эта практика, признавая одно вѣдомство „принадлежащимъ къ общему министерскому устройству“, а другое нѣтъ? Очевидно, за отсутствіемъ какихъ-либо законодательныхъ директивъ, своимъ свободнымъ усмотрѣніемъ. Глава того или другого вѣдомства будетъ признаваться постояннымъ членомъ совѣта министровъ въ зависимости отъ того, какъ рѣшитъ вопросъ самъ совѣтъ министровъ или его предсѣдатель или монархъ по докладу совѣта или предсѣдателя.

Въ оффиціальномъ „Спискѣ высшимъ чинамъ Государственнаго, Губернскаго и Епархіальнаго управленій“, отпечатанномъ въ Государственной Типографіи въ 1908 году, на стр. 36—37, мы находимъ перечень членовъ совѣта министровъ, изображающій, очевидно, практику кабинета П. А. Столыпина. Въ этомъ перечнѣ, кромѣ всѣхъ министровъ, фигурируютъ: Главноуправляющій Землеустройствомъ и Земледѣліемъ, Государственный Контролеръ и Оберъ-Прокуроръ Св. Синода. Всѣ остальные Главноуправляющіе и Управляющіе оставлены за флагомъ. Быть можетъ, такое рѣшеніе вопроса о составѣ совѣта министровъ вполнѣ цѣлесообразно, но оно

находитъ себѣ столько же оправданій въ Учрежденіи Совѣта Министровъ, сколько нашелъ бы себѣ списокъ, включающій Главноуправляющаго Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріей по учрежденіямъ Императрицы Маріи или Главноуправляющаго Канцеляріей Его Императорскаго Величества по принятію прошеній [113]).

При такихъ условіяхъ можно, казалось бы, заключить, что въ извѣстныхъ предѣлахъ составъ совѣта министровъ остается въ нашемъ законодательствѣ не фиксированнымъ. Въ него, кромѣ министровъ, могутъ войти главноуправляющіе тѣми вѣдомствами, за которыми въ порядкѣ свободнаго административнаго усмотрѣнія будетъ признанъ характеръ „отдѣльныхъ частей, принадлежащихъ къ общему министерскому устройству“.

Изъ этого правила имѣется лишь одно исключеніе. По отношенію къ государственному контролю вопросъ о томъ, есть ли онъ „отдѣльная часть, принадлежащая къ общему министерскому устройству“, былъ рѣшенъ закономъ еще до созыва первой государственной думы. Объясняется это тѣмъ, что объ участіи государственнаго контролера въ совѣтѣ министровъ возникли споры, которые пришлось разрѣшить при самомъ составленіи именного указа 19 октября 1905 г. о мѣрахъ къ укрѣпленію единства въ

---

[113]) Слѣдуетъ замѣтить, что въ литературѣ русскаго государственнаго права по вопросу, который поставленъ въ текстѣ, царствуетъ большая неопредѣленность. Градовскій, Начала, II, Собр. соч., VIII, 1903, 392 говоритъ: „Въ кругъ министерствъ входятъ всѣ установленія, дѣйствующія на правахъ министерствъ, слѣдовательно, всѣ главныя управленія, въ которыхъ сосредоточены какія-либо отрасли администраціи. Поэтому, въ этой главѣ мы разсмотримъ министерства, собственныя Его Величества канцеляріи и другія учрежденія... Конечно, не всѣ собственныя Е. И. В. канцеляріи подойдутъ подъ общее понятіе министерствъ..,“ Дальнѣйшихъ разъясненій не дѣлается. Тоже и въ другихъ сочиненіяхъ до реформы. Изъ новыхъ курсовъ Ивановскій, Учебникъ государственнаго права, 1908, стр. 437 утверждаетъ: „Въ составъ Совѣта Министровъ входятъ министры и главноуправляющіе отдѣльными частями, принадлежащими къ общему министерскому устройству. Главные начальники прочихъ вѣдомствъ участвуютъ въ совѣтѣ лишь по предметамъ своего вѣдомства. Отсюда можно заключить, что, наприм., оберъ-прокуроръ синода и государственный контролеръ не являются непремѣнными членами совѣта“. Чѣмъ мотивированъ этотъ взглядъ, не указано.—Лазаревскій обходитъ вопросъ молчаніемъ.

дѣятельности министерствъ и главныхъ управленій. Еще въ мартѣ мѣсяцѣ 1905 г., когда, какъ указано выше, сдѣлана была первая, неудавшаяся, попытка создать единый совѣтъ министровъ, государственный контролеръ, высказывая свое мнѣніе по поводу обсуждавшихся тогда проектовъ, писалъ: „по закону, на Государственный Контроль возложены функціи совершенно отличныя отъ обязанностей другихъ правительственныхъ учрежденій. Въ то время, какъ эти послѣднія осуществляютъ разнообразную дѣятельность въ сферѣ управленія, разрѣшая подлежащія имъ дѣла и распоряжаясь кредитами, Государственный Контроль активнаго участія въ общемъ государственномъ управленіи не принимаетъ, а обязанъ лишъ строго и неуклонно наблюдать за соблюденіемъ законности и хозяйственности въ дѣйствіяхъ распорядительныхъ учрежденій... Контроль... долженъ являться, въ отношеніи законосовѣщательныхъ учрежденій и органовъ администраціи, независимымъ установленіемъ...“ [114]).—

[114]) Цит. въ рѣчи д. Лучицкаго въ зас. гос. думы 16 февраля 1909 г. Стен. отч., Гос. Дума, третій соз., сессія II, ч. II, стр. 1752 сл. Къ сожалѣнію, интересныя данныя, сообщаемыя въ этой рѣчи на основаніи документовъ, переданы съ крупными ошибками. Вотъ выдержка изъ рѣчи: „Принимая постъ (госуд. контролера) Д. А. Философовъ одновременно же возбудилъ вопросъ о выходѣ Государственнаго Контролера изъ Совѣта Министровъ. Бывшій тогда предсѣдатель совѣта министровъ Графъ Витте отнесся, повидимому, сочувственно къ соображеніямъ Д. А. Философова о несовмѣстимости задачъ Государственнаго Контроля съ участіемъ въ Совѣтѣ Министровъ Государственнаго Контролера и лишь просилъ обождать двѣ-три недѣли съ окончательнымъ разрѣшеніемъ этого вопроса. Засимъ, и Государь Императоръ, которому Д. А. Философовъ доложилъ свои соображенія по этому дѣлу, вполнѣ одобрилъ ихъ. Но прошли двѣ-три недѣли, затѣмъ мѣсяцы, въ теченіе которыхъ Д. А. Философовъ неоднократно возбуждалъ рѣчь о выходѣ Государственнаго Контролера изъ Совѣта Министровъ, но вопросъ этотъ все же не разрѣшался. Но, затѣмъ, дѣло было такимъ образомъ: пока ожидали этого рѣшенія, вышелъ законъ, кажется (sic) въ октябрѣ мѣсяцѣ, и въ силу этого закона, было провозглашено единство этихъ министерствъ, и Государственный Контроль очутился тамъ. Это показалось неожиданнымъ для самихъ представителей Контроля, и они потребовали разъясненія, какимъ же образомъ они будутъ вести дѣло ревизіи, и указывали, что въ этомъ случаѣ Контроль потеряетъ какое либо значеніе“.—Ошибка въ этомъ историческомъ очеркѣ носитъ весьма грубый характеръ, едва ли простительный для оратора-историка. Философовъ былъ назначенъ государственнымъ контролеромъ въ первомъ объединенномъ кабинетѣ Графа Витте, слѣ-

Затѣмъ, въ средѣ совѣщанія подъ предсѣдательствомъ Графа Сольскаго, которое обсуждало въ октябрѣ того же года указъ объ объединеніи министерствъ, государственный контролеръ Лобко самымъ рѣшительнымъ образомъ высказался противъ признанія контроля вѣдомствомъ, входящимъ въ составъ совѣта министровъ. Несмотря на это, большинство въ совѣщаніи склонилось въ пользу обратнаго мнѣнія.

Какъ извѣстно, мнѣніе большинства въ совѣщаніи Графа Сольскаго получило утвержденіе, и тѣмъ самымъ было признано, что государственный контролеръ входитъ въ составъ совѣта [115]). Однако никакимъ положительнымъ постановленіемъ въ указѣ 19 Октября 1905 г. этого не было выражено. Между тѣмъ, существенныя особенности контроля, какъ вѣдомства, были настолько несомнѣнны, что вопросъ однимъ молчаливымъ признаніемъ участія контролера въ совѣтѣ не могъ считаться исчерпаннымъ. Въ 1906 г. онъ снова сталъ на очередь по инициативѣ государственнаго контролера Философова, который держался той же точки зрѣнія, что и его предшественникъ Лобко [116]). Результаты новаго обсужденія положенія контроля формулированы въ именномъ высочайшемъ указѣ 14 Апрѣля 1906 года, который приводимъ полностью: „На основаніи Указа Нашего, даннаго Правительствующему Сенату 19 Октября

довательно послѣ изданія указа объ объединеніи министерствъ. Очевидно поэтому, что выходъ этого указа не могъ имѣть мѣста, „пока ожидали рѣшенія“ по поводу пожеланій государственнаго контролера Философова о выходѣ изъ состава совѣта министровъ. Даже независимо отъ хронологіи, разсказъ д. Лучицкаго не логиченъ—ибо какъ же государственный контролеръ могъ желать выйти изъ состава совѣта министровъ до изданія указа, разъ, по словамъ того же д. Лучицкаго, государственный контролеръ „очутился“ въ совѣтѣ лишь послѣ этого указа.

115) Ср. рѣчь государственнаго контролера въ зас. гос. думы 18 Марта 1908 г. Стен. отч., гос. дума, третій соз., сессія I, ч. II, стр. 635 сл.

116) Повидимому, къ той же эпохѣ относится выработанный контролемъ проектъ, который цитировалъ въ гос. думѣ д. Шингаревъ (зас. 18 Марта 1908 г.) и § 9 коего гласилъ: Государственный Контролеръ... назначается высочайшею властью и не можетъ быть смѣняемъ иначе, какъ по суду или по требованію Государственной Думы и Государственнаго Совѣта. Товарищъ Государственнаго Контролера назначается и увольняется тѣмъ же порядкомъ, какъ и Государственный Контролеръ. Стен. отч., Гос. дума. третій соз., I сессія, ч. II, 640.

1905 года, объ объединеніи дѣятельности высшаго Правительства, въ составъ постоянныхъ членовъ преобразованнаго Совѣта Министровъ вошелъ Государственный Контролеръ, какъ начальникъ вѣдомства, принадлежащаго къ общему министерскому устройству. Въ указѣ семъ не объяснено, въ какихъ отношеніяхъ должна находиться ревизіонная дѣятельность Государственнаго Контроля къ Совѣту Министровъ. Вслѣдствіе возникшихъ по сему поводу сомнѣній, не ограничивается ли въ чемъ-либо самостоятельность дѣйствій Государственнаго Контроля участіемъ состоящаго во главѣ этого вѣдомства лица въ дѣлахъ высшаго управленія, Мы, по разсмотрѣніи сего вопроса въ Совѣтѣ Министровъ, признали за благо разъяснить, что, по общему смыслу упомянутаго указа Нашего 19 Октября 1905 года, ревизіонная дѣятельность Государственнаго Контроля ни въ какомъ отношеніи не подлежитъ компетенціи Совѣта Министровъ". Послѣдняя, резолютивная, часть указа была затѣмъ внесена кодификаторомъ въ Учрежденіе Совѣта Министровъ и составляетъ нынѣ прим. къ ст. 1.

Такимъ образомъ, благодаря возникшимъ принципіальнымъ спорамъ, вопросъ объ участіи государственнаго контролера въ совѣтѣ министровъ оказался опредѣленно разрѣшеннымъ нашимъ законодательствомъ въ утвердительномъ смыслѣ.

Мы могли бы на этомъ закончить разсмотрѣніе состава совѣта министровъ, если бы не ставился еще, принципіально и практически весьма существенный, частный вопросъ въ связи съ опредѣленіемъ содержанія формулы „главноуправляющій отдѣльною частью, принадлежащей къ общему министерскому устройству", а именно вопросъ о томъ, подходитъ ли подъ эту формулу оберъ-прокуроръ Св. Синода. Здѣсь вопросъ вовсе не въ томъ, начальствуетъ ли это должностное лицо надъ „отдѣльною частью, принадлежащей къ общему министерскому устройству" или надъ однимъ изъ „прочихъ вѣдомствъ", а въ томъ, начальствуетъ ли онъ вообще надъ какимъ либо вѣдомствомъ. Если бы вопросъ ставился въ первой формѣ, то его не было бы надобности и затрогивать, ибо, какъ указано выше, рѣшеніе его принадлежало бы свободному усмотрѣнію исполнительной власти. Но нашимъ правомъ онъ ставится именно во второй формѣ, и съ этой точки зрѣнія нѣкоторыя размышленія по этому поводу совершенно неизбѣжны.

Законодательство наше почти не знаетъ постановленій относительно должности оберъ-прокурора Св. Синода. Создали ее Петровскіе еще указы, оставшіеся до сихъ поръ не измѣненными и не дополненными; акты эти не даютъ сколько-нибудь точной характеристики положенія, которое занимаетъ оберъ-прокуратура Синода въ системѣ нашего церковнаго управленія. Чтобы дать эту характеристику, приходится обращаться не къ этимъ указамъ, а къ тѣмъ даннымъ, которыя установили практика и, отчасти, законодательство, посвященное другимъ вопросамъ церковнаго управленія и косвенно отражавшееся на оберъ-прокурорѣ.

Въ Уставѣ Духовныхъ Консисторій изд. 1883 г. мы находимъ двѣ формулы, которыя могутъ послужить исходной точкою въ описаніи положенія оберъ-прокурора. Ст. 2 его называетъ синодъ „правительствующимъ россійской церкви соборомъ", а ст. 285 именуетъ оберъ-прокурора „блюстителемъ за исполненіемъ законныхъ постановленій по духовному вѣдомству". Такова та оффиціальная доктрина, которою наше церковное право государственнаго происхожденія ищетъ оправдать съ канонической точки зрѣнія функціи оберъ-прокурора. Управляетъ церковью синодъ, контролируетъ это управленіе съ точки зрѣнія согласованности его съ законами оберъ-прокуроръ. Жизнь не сходится однако съ этой доктриной. Епископъ Никодимъ (Енисейскій) въ запискѣ, составленной въ 1873г., такъ характеризовалъ фактическое положеніе оберъ-прокурора и синода. „Оберъ-Прокуроръ, олицетворяющій собою свѣтскую власть въ Синодѣ, съ одной стороны, есть ничто въ Синодѣ, потому что не имѣетъ голоса въ немъ; но, съ другой стороны, онъ же есть все въ Синодѣ, потому что въ его полномъ распоряженіи состоятъ: 1) письменное производство дѣлъ Синода; 2) сношенія Синода со всѣми государственными властями, со всѣми архіереями, со всѣмъ духовенствомъ; 3) представленіе синодальныхъ дѣлъ Государю и принятіе повелѣній Государя Синоду. Одно это есть все. Посему члены Синода суть какъ птицы безъ крыльевъ, какъ машина, движущаяся сторонней пружиной; образъ и видъ власти безъ самой власти, призракъ ея, а не жизнь. Синодъ разсуждаетъ о дѣлахъ какъ бы на площади, подъ наблюденіемъ и угрозою сторонней власти" [117]).

[117]) О Святѣйшемъ Синодѣ, Богословскій Вѣстникъ, 1905, III, 210.

Источникомъ этого превращенія оберъ-прокурора изъ „блюстителя законности“ въ начальника „вѣдомства православнаго исповѣданія“ было полное обезсиленіе русской церкви въ отношеніи къ государству, явившееся результатомъ вѣковой борьбы, кончившейся полнымъ пораженіемъ церкви. Яркая, дышащая глубокимъ чувствомъ, работа, напечатанная въ ту минуту, когда, казалось, исторія русской церкви могла начать „течь обратно“, такъ характеризуетъ результаты этой борьбы: „Неотъемлемое право церкви, опредѣляющееся самымъ существомъ ея, есть право на самоуправленіе. Осуществленіе этого права въ управленіи цѣлой помѣстной церковью должно достигаться чрезъ образованіе представительства отъ епархій... Члены Св. Синода вовсе не суть представители отъ епархій, а только, какъ выражается Регламентъ, „лица отъ высочайшей власти (т. е. императора) учрежденныя“, которымъ „подлежатъ по управленію нѣкоторыя собственныя (т. е. особенныя) дѣла“. Другими словами, они образуютъ не „правительство“ церковное, какъ нерѣдко называетъ ихъ Регламентъ, а Государственное чиновничество“ [118]). Лишенная внутренней силы церковь, всецѣло подчинившая себя свѣтской верховной власти, не могла оказать сопротивленія естественнымъ тенденціямъ оберъ-прокуроровъ, какъ представителей этой власти, распоряжаться церковнымъ управленіемъ, за которымъ они сначала могли лишь „наблюдать“.

Если брать развитіе отношеній между синодомъ и оберъ-прокуроромъ въ самыхъ основныхъ, грубыхъ, чертахъ, то можно сказать, что 18-ый вѣкъ въ исторіи русской церкви пошелъ на то, чтобы лишить церковь всякихъ слѣдовъ самоуправленія, а 19-ый—на то, чтобы сосредоточить захваченныя свѣтскою властью церковно-административныя полномочія въ рукахъ синодальныхъ оберъ-прокуроровъ и сдѣлать ихъ единственными авторитетными докладчиками монарху по церковнымъ дѣламъ. Учрежденіе Синода въ 1721 г., отобраніе церковныхъ имуществъ при Екатеринѣ II и указъ 1803 г., о временномъ лишь вызовѣ іерарховъ для присутствованія въ си-

---

[118]) П. Тихомировъ, Каноническое достоинство реформы Петра Великаго по церковному управленію, Богословскій Вѣстникъ, 1904. I, 223. Ср. прекрасный этюдъ Заозерскаго, О средствахъ усиленія власти нашего высшаго церковнаго управленія, Троицкая Сергіева Лавра, 1903, и книгу Троицкаго, Церковь и государство въ Россіи, Москва, 1909, 28 слл.

нодѣ—являются главными этапами перваго процесса. Второй не знаетъ столь яркихъ эпизодовъ и протекаетъ какъ-бы незамѣтно. Началомъ его можно признать учрежденіе въ 1817 г. министерства духовныхъ дѣлъ и народнаго просвѣщенія, создавшее русской церкви прямого начальника въ лицѣ министра духовныхъ дѣлъ [119]). Церковь, правда, оказала сопротивленіе своему превращенію въ министерскій департаментъ, и самое министерство было скоро упразднено. Тѣмъ не менѣе, попытка окончательно оформить начало свѣтскаго управленія церковью, путемъ распространенія на это управленіе началъ „общаго министерскаго устройства", не прошла даромъ. Традиціи перваго и послѣдняго министра духовныхъ дѣлъ Князя Голицына не умерли и были унаслѣдованы полностью наиболѣе замѣчательнымъ Николаевскимъ оберъ-прокуроромъ Графомъ Пратасовымъ. Внѣшнимъ образомъ это выразилось въ томъ, что Пратасовъ реорганизовалъ канцелярію синода, всецѣло подчинивъ ее своей власти, и создалъ уставъ духовныхъ консисторій, дававшій оберъ-прокурору возможность непосредственнаго вліянія на мѣстное церковное управленіе чрезъ подчиненныхъ ему секретарей консисторій. Результаты установленія подобной системы такъ характеризируетъ лѣтописецъ исторіи русской церкви въ царствованіе Императора Николая Павловича: „хотя и не имѣя, какъ нѣкогда Голицынъ, званія министра духовныхъ дѣлъ, Пратасовъ, созданными имъ новыми при Св. Синодѣ учрежденіями, былъ въ существѣ настоящимъ министромъ. Вся его обстановка, рой окружавшихъ чиновниковъ, директоры, вице-директоры, начальники отдѣленій, тонъ обращенія его съ ними и съ членами синода, все напоминало о присутствіи въ синодѣ министра духовныхъ дѣлъ, особенно послѣ удаленія отсюда обоихъ Филаретовъ (Московскаго и Кіевскаго). Все дѣлалось по его мановенію, и стукъ его гусарской сабли былъ страшенъ для членовъ синода. Оппозиція Пратасову Филаретовъ кончилась не выгодно для нихъ. Послѣ ихъ отбытія въ епархіи, Пратасовъ наполнялъ синодъ по большей части людьми съ слабымъ характеромъ, но че-

---

[119]) Благовидовъ, Оберъ-Прокуроры Святѣйшаго Синода въ XVIII и въ первой половинѣ XIX столѣтія, 2 изд., Казань, 1900, 347 слл.; Рождественскій, Историческій обзоръ дѣятельности министерства народнаго просвѣщенія 1802—1902, 1902, 105 слл.

столюбивыми и искавшими его благосклонности, которые вызывались сюда на годъ или два, „калифами на часъ", по мѣткому выраженію одного изъ нихъ, были вовсе не знакомы съ синодальными дѣлами и не имѣли даже возможности познакомиться съ ними по краткости своего здѣсь пребыванія" [120]).

Въ царствованіе Александра II мысль о томъ, что оберъ-прокуроръ синода является фактическимъ министромъ духовныхъ дѣлъ совершенно усваивается нашимъ законодательствомъ и нашею практикою. Достаточно сослаться на два акта. Высочайше утвержденнымъ 13 Декабря 1865 г. мнѣніемъ государственнаго совѣта была установлена должность Товарища Оберъ-Прокурора Св. Синода, причемъ въ законѣ текстуально говорилось, что эта должность учреждена „съ правами и обязанностями, присвоенными Товарищамъ Министровъ". Въ 1880 г. оберъ-прокурору К. П. Побѣдоносцеву было лично повелѣно присутствовать въ комитетѣ министровъ [121]). Завершеніемъ этихъ законодательныхъ мѣръ было выс. утв. 6 Декабря 1904 г. мнѣніе гос. совѣта, п. 1 котораго было установлено, что „оберъ-прокуроръ св. синода присутствуетъ въ государственномъ совѣтѣ, совѣтѣ министровъ и комитетѣ министровъ на равныхъ съ министрами основаніяхъ" [122]).

Краткія данныя, которыя приведены выше относительно должности оберъ-прокурора, должны помочь намъ отвѣтить на поставленный выше вопросъ о томъ, долженъ ли онъ входить въ составъ министровъ. Отвѣтъ будетъ зависѣть отъ того, станемъ ли мы на точку зрѣнія факта и практики или на точку зрѣнія права каноническаго. Съ первой точки зрѣнія нѣтъ сомнѣнія, что оберъ-прокуроръ св. синода является органомъ управленія по дѣламъ русской православной церкви, главноуправляющимъ той отдѣльной частью, которая называется „вѣдомствомъ православнаго исповѣданія". Въ этомъ смыслѣ онъ можетъ входить въ составъ совѣта министровъ. Но столь же мало сомнѣній вызываетъ и выводъ, который приходится сдѣлать, если становиться на вторую, каноническую, точку зрѣнія. Свѣтская власть управлять русской церковью не въ правѣ.

[120]) Матеріалы для исторіи православной церкви въ царствованіе Императора Николая Перваго (собр. свящ. Морошкинымъ, изд. подъ ред. Дубровина), Сб. Р. И. О., т. 113, ч. I, 157.

[121]) 2-е П. С. З., 43.772, п. 1.—Середонинъ, Ш, 1, 6.

[122]) 3-е П. С. З., 25486.

Каноническое право требуетъ пересмотра существующихъ отношеній между русскимъ государствомъ и русскою церковью и возстановленія законныхъ правъ самоуправленія послѣдней. Съ этимъ возстановленіемъ должность оберъ-прокурора будетъ тускнѣть и исчезнетъ. А при такихъ условіяхъ самостоятельнаго вопроса объ участіи оберъ-прокурора въ совѣтѣ министровъ, само собою разумѣется, съ канонической точки зрѣнія не можетъ и возникать, ибо онъ никоимъ образомъ не будетъ подходить подъ понятіе „главноуправляющаго отдѣльною частью, принадлежащей къ общему министерскому устройству".

Въ заключеніе характеристики состава совѣта министровъ остается еще въ двухъ словахъ затронуть вопросъ о томъ, участвуютъ ли въ совѣтѣ намѣстники. Къ должности этой приложима въ полной мѣрѣ характеристика, данная еще Сперанскимъ генералъ-губернаторствамъ. Намѣстникъ есть „министерство, дѣйствующее на мѣстѣ". Кругъ дѣлъ, по общему правилу входящихъ въ сферу власти или въ сферу доклада министровъ, здѣсь переданъ власти или докладу намѣстника, поскольку рѣчь идетъ объ опредѣленномъ краѣ, составляющемъ намѣстничество. Въ настоящее время имѣется одно намѣстничество,—кавказское. Оно создано было наканунѣ государственной реформы, еще при дѣйствіи прежняго нашего права. Именнымъ указомъ 26 февраля 1905 г., возстановившимъ эту должность, было между прочимъ опредѣлено (п. 2): „По званію своему Намѣстнику быть членомъ Государственнаго Совѣта, членомъ Совѣта и Комитета Министровъ, главнокомандующимъ войсками, расположенными въ предѣлахъ Намѣстничества, и войсковымъ наказнымъ атаманомъ кавказскихъ казачьихъ войскъ". Постановленіе это относилось къ учрежденіямъ, всецѣло реорганизованнымъ со времени изданія указа, и естественно ставится вопросъ, какъ надлежитъ его толковать послѣ реорганизаціи, въ частности, состоитъ ли намѣстникъ членомъ созданнаго указомъ 19 октября новаго совѣта министровъ [123])? П. III указа не давалъ отвѣта на этотъ вопросъ, а лишь его ставилъ: „Предоставить, говорилось въ немъ, Совѣту Министровъ войти въ соображеніе и пред-

[123]) Единственная намъ извѣстная монографія о кавказскомъ управленіи, затрогивающая современное положеніе, Эсадзе, Историческая записка объ управленіи Кавказомъ, II, Тифлисъ, 1907, обходитъ молчаніемъ вопросъ объ отношеніи намѣстника къ центральнымъ новымъ учрежденіямъ.

ставить въ установленномъ порядкѣ: . . . 2) о согласованіи съ правилами, въ отдѣлѣ I сего указа изложенными, особыхъ полномочій, предоставленныхъ Намѣстникамъ Его Императорскаго Величества...". Входилъ или нѣтъ совѣтъ министровъ въ соображеніе вопроса, не извѣстно, во всякомъ случаѣ никакихъ актовъ по этому поводу послѣ 19 октября 1905 года опубликовано не было [124]). Кодификаторъ равнымъ образомъ весьма осторожно обошелъ вопросъ объ участіи намѣстника въ совѣтѣ министровъ молчаніемъ какъ въ Учрежденіи Совѣта, такъ и въ Продолженіи Учрежденія Управленія Кавказскаго Края 1906 г.

Надо полагать, что въ той мѣрѣ, въ какой намѣстникъ является „министерствомъ, дѣйствующимъ на мѣстѣ", а такова, несомнѣнно, его характеристика въ системѣ нашихъ учрежденій, на него можетъ по аналогіи распространяться правило Учрежденія Совѣта, по которому главноуправляющіе отдѣльными частями входятъ въ составъ совѣта. Въ этомъ смыслѣ указъ 26 февраля 1905 г. о возстановленіи намѣстничества слѣдуетъ теперь толковать, какъ предоставляющій намѣстнику (или его замѣстителю) право участія въ совѣтѣ министровъ. Спорнымъ можетъ явиться лишь, подойдетъ ли намѣстникъ подъ категорію начальниковъ отдѣльныхъ частей, постоянно участвующихъ въ совѣтѣ, или начальниковъ, лишь приглашаемыхъ по дѣламъ своихъ вѣдомствъ. Такъ какъ полномочія намѣстника распространяются на очень обширный кругъ дѣлъ, и намѣстникъ держитъ въ своихъ рукахъ права управленія, въ другихъ мѣстностяхъ распредѣленныя между всѣми министрами по принадлежности, то можно думать, что первое рѣшеніе вопроса было бы болѣе цѣлесообразнымъ.

VII.

Хранителемъ и символомъ единства совѣта министровъ является его предсѣдатель. Исторія возникновенія совѣта министровъ въ

---

[124]) Именнымъ указомъ 13 Апрѣля 1905 г. статсъ-секретарю Е. И. В. Барону Нольде было повелѣно являться замѣстителемъ намѣстника въ высшихъ государственныхъ установленіяхъ. Въ 1910 г. такое порученіе было возложено на новое лицо. Эта должность „замѣняющаго намѣстника" остается однако до сихъ поръ безъ легальной характеристики. Во всякомъ случаѣ полномочія лица, ее занимающаго, всецѣло зависятъ отъ опредѣленія полномочій намѣстника.

Россіи свидѣтельствовала, какъ видно было выше, что именно въ созданіи этой должности лежалъ жизненный нервъ реформы 19 октября 1905 г.

Учрежденіе Совѣта Министровъ весьма тщательно и подробно характеризуетъ положеніе предсѣдателя. О немъ говорится почти въ каждой статьѣ его. Изъ разсмотрѣнія этихъ статей явствуетъ съ совершенною очевидностью, что законъ желалъ не только снабдить его тѣми полномочіями, которыя необходимы всякому предсѣдателю коллегіи для руководства ея засѣданіями, но дать ему весьма авторитетное положеніе главы правительства, для котораго коллегія министровъ является, прежде всего, средствомъ воздѣйствія на общій ходъ государственнаго управленія.

„Совѣтъ Министровъ, гласитъ ст. 3 Учр., состоитъ подъ предсѣдательствомъ одного изъ Министровъ [125]), по избранію Государя Императора, или особаго, призываемаго къ тому Монаршимъ довѣріемъ, лица“. Значеніе должности этой настолько велико въ глазахъ закона, что даже временное исправленіе обязанностей предсѣдателя совѣта не ввѣряется, какъ въ цѣломъ рядѣ русскихъ административныхъ коллегій, старѣйшему члену совѣта, но требуетъ особаго высочайшаго повелѣнія. „Въ случаѣ отсутствія Предсѣдателя Совѣта Министровъ, мѣсто его заступаетъ одинъ изъ членовъ Совѣта по Высочайшему назначенію“, говоритъ ст. 4 Учр.

Право предсѣдателя руководить засѣданіями совѣта спеціально не оговорено закономъ, но оно разумѣется само собою. Въ законѣ указывается лишь, что, по его распоряженію, могутъ быть приглашаемы въ засѣданія съ совѣщательнымъ голосомъ лица, не входящія въ совѣтъ (ст. 11 учр.). Ему подчинена весьма широко обставленная канцелярія совѣта (ст. 20 и слл. Учр.).

Конечно, простыхъ предсѣдательскихъ правъ было бы не достаточно, чтобы обезпечить за предсѣдателемъ совѣта министровъ необходимое вліяніе на ходъ государственнаго управленія, а за совѣтомъ то единство, которое обусловлено у насъ наличностью та-

[125]) Само собою понятно, что слово „Министръ“ здѣсь разумѣетъ и Главноуправляющихъ отдѣльными частями въ смыслѣ сдѣланныхъ выше замѣчаній.

кого авторитета. Предсѣдатель не primus inter pares, какимъ являются предсѣдатели многихъ нашихъ административныхъ коллегій; его должность не почетное удаленіе отъ дѣлъ, скрашенное внѣшнимъ почетомъ и правомъ руководить преніями авторитетной коллегіи, какой была, напримѣръ, должность до-реформеннаго предсѣдателя комитета министровъ.

Напротивъ того, предсѣдатель совѣта министровъ пользуется такими правами по отношенію къ другимъ членамъ совѣта, которыя ставятъ ихъ въ подчиненное по отношенію къ нему положеніе, и, вооруженный этими правами, является представителемъ совѣта передъ верховною властью, съ одной стороны, и передъ законодательными учрежденіями, съ другой.

Преимущественныя полномочія предсѣдателя могутъ быть сведены къ двумъ основнымъ группамъ сообразно тому, къ какому моменту въ жизни кабинета они пріурочены.

Прежде всего, предсѣдатель совѣта министровъ обладаетъ правами огромнаго практическаго значенія въ дѣлѣ составленія новой администраціи. Большинство совѣщанія графа Сольскаго, мнѣніе котораго получило утвержденіе въ формѣ указа 19 октября 1905 г., выработало, сверхъ самого текста указа, еще и слѣдующее правило: отнести къ обязанностямъ Предсѣдателя Совѣта Министровъ представленіе монарху кандидатовъ для замѣщенія должностей Министровъ и Главноуправляющихъ отдѣльными частями, кромѣ Министровъ Военнаго, Морского и Императорскаго Двора и Удѣловъ. Хотя правило это и не вошло ни въ какой опубликованный актъ, тѣмъ не менѣе оно несомнѣнно признается обязательнымъ. Послѣ изданія указа 19 октября 1905 г. у насъ образовано было послѣдовательно три кабинета: кабинетъ Графа Витте, кабинетъ И. Л. Горемыкина и кабинетъ П. А. Столыпина, и, насколько извѣстно, при каждой изъ этихъ смѣнъ призывавшійся ко власти новый предсѣдатель совѣта министровъ дѣлалъ представленія кандидатовъ для замѣщенія министерскихъ постовъ [126]).

---

[126]) Внѣшняя процедура назначенія новыхъ министровъ при составленіи кабинета осталась однако такою же, какой была процедура назначеній до реформы. Публикуются, безъ всякой контрасигнатуры, именные указы, иногда даже не сразу. Вотъ примѣръ. 22 апрѣля были опубликованы одновременно указы объ увольненіи, согласно прошенію, графа Витте и о назначеніи

Совѣтъ министровъ, составленный при ближайшемъ содѣйствіи предсѣдателя, не можетъ, уже въ силу этого одного, не испытывать на себѣ вліянія послѣдняго. Но законъ нашъ не довѣряется этому соображенію, не вѣритъ фактической солидарности и чувству дисциплины отдѣльныхъ министровъ, и надѣляетъ предсѣдателя еще и рядомъ весьма существенныхъ правъ по отношенію къ членамъ совѣта, имѣющихъ цѣлью обезпечить авторитетъ предсѣдателя и его воздѣйствіе на управленіе. Права эти сводятся къ слѣдующему. Во-первыхъ, предсѣдатель совѣта министровъ имѣетъ право требовать любыхъ объясненій отъ каждаго члена совѣта. Ст. 10 Учр. говоритъ: „Предсѣдателю Совѣта Министровъ предоставляется обращаться къ начальникамъ отдѣльныхъ вѣдомствъ и частей управленія о доставленіи необходимыхъ ему свѣдѣній и объясненій“. Во-вторыхъ, законъ обязываетъ отдѣльныхъ членовъ совѣта „безотлагательно“ доставлять предсѣдателю „свѣдѣнія о всѣхъ выдающихся, происходящихъ въ государственной жизни, событіяхъ и вызванныхъ ими мѣрахъ и распоряженіяхъ“ (ст. 15). Въ третьихъ, предсѣдателю обязательно сообщаются министрами „всѣ, подлежащіе представленію на высочайшее благоусмотрѣніе, всеподданнѣйшіе доклады, имѣющіе общее значеніе или касающіеся другихъ вѣдомствъ“ (ст. 19). Имѣя, благодаря указаннымъ правамъ, полную возможность слѣдить за государственнымъ управленіемъ въ его цѣломъ, предсѣдатель въ правѣ перенести любое дѣло въ совѣтъ. По отношенію къ „выдающимся событіямъ“ и „вызваннымъ ими мѣрамъ и распоряженіямъ“ ст. 15 спеціально оговариваетъ: „Таковыя мѣры и распоряженія Предсѣдатель Совѣта, если признаетъ нужнымъ, предлагаетъ на обсужденіе совѣта“, а въ отношеніи всеподданнѣйшихъ до-

И. Л. Горемыкина; въ тотъ же день былъ уволенъ П. Н. Дурново, 24 апрѣля подписаны указы объ увольненіи Немѣшаева, кн. Оболенскаго, Никольскаго, Шипова и гр. Толстого и о назначеніи ф. Кауфмана, Шванебаха, Стишинскаго и Щегловитова, 25-го назначенъ Шаффгаузенъ-Шенбергъ-Экъ-Шауфусъ 26-го—кн. Ширинскій-Шихматовъ и Столыпинъ, 29-го уволенъ гр. Ламздорфъ и назначенъ Извольскій

кладовъ отдѣльныхъ министровъ права его еще болѣе широки, ибо онъ не только можетъ внести такой докладъ въ совѣтъ, но въ извѣстномъ смыслѣ замѣняетъ собою совѣтъ, является какъ бы его юридическимъ представителемъ. Ст. 19 говоритъ: „... Такіе всеподданнѣйшіе доклады вносятся на разсмотрѣніе Совѣта его Предсѣдателемъ или, по соглашенію съ подлежащимъ Министромъ или Главноуправляющимъ отдѣльною частью, докладываются сими послѣдними непосредственно Государю Императору, притомъ, въ случаѣ надобности, въ присутствіи Предсѣдателя Совѣта Министровъ".

Надѣленный всѣми указанными полномочіями, ставящими его головой выше остальныхъ министровъ, предсѣдатель совѣта въ самомъ дѣлѣ можетъ разсматриваться, какъ тотъ органъ государственной власти, въ которомъ какъ бы воплощается совѣтъ въ его цѣломъ. Такъ и смотритъ на него нашъ законъ.

Предсѣдатель является представителемъ совѣта передъ верховною властью. Ст. 9 Учр. гласитъ: „Предсѣдатель Совѣта Министровъ по тѣмъ, подлежащимъ вѣдѣнію Совѣта, дѣламъ, кои требуютъ Высочайшаго разрѣшенія, входить со всеподданнѣйшими докладами къ Императорскому Величеству, а о прочихъ предметахъ повергаетъ на Высочайшее благовоззрѣніе въ случаяхъ, заслуживающихъ Монаршаго вниманія". Ту же роль выполняетъ онъ въ отношеніи парламента. „Предсѣдатель Совѣта Министровъ", говоритъ ст. 6, „хотя бы онъ и не завѣдывалъ отдѣльною частью государственнаго управленія, можетъ, на тѣхъ же основаніяхъ, какъ установлено для Министровъ, участвовать по дѣламъ всѣхъ вѣдомствъ въ Государственной Думѣ и Государственномъ Совѣтѣ и заступать каждаго изъ главныхъ начальниковъ вѣдомствъ" [127]).

[127]) Третій предсѣдатель совѣта П. А. Столыпинъ широко пользовался этимъ правомъ. Ср. напр, его выступленія по вопросу о кредитахъ на броненосцы въ бюджетной комиссіи думы 3 марта 1908 г. и въ государственномъ совѣтѣ 13 іюня 1908 г., и мн. др.

Особыя полномочія предсѣдателя представляютъ собою въ нашемъ государственномъ строѣ самую надежную гарантію единства и солидарности кабинета. Давая предсѣдателю средства контроля и вліянія въ отношеніи коллегъ, законъ именно этимъ контролемъ и вліяніемъ восполняетъ то, чего для утвержденія единства правительственной власти не хватаетъ въ нашемъ строѣ, если сопоставлять его съ строемъ большинства западно-европейскихъ странъ. Тамъ единство кабинета обезпечивается солидарностью отвѣтственности его членовъ. Правда, и нашъ законъ намекаетъ на эту солидарную отвѣтственность. Парафразируя ст. 6 французскаго закона 25 февраля 1875 г.: „Les Ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du Gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels", наши основные законы говорятъ въ ст. 123: „Предсѣдатель Совѣта Министровъ, Министры и Главноуправляющіе отдѣльными частями отвѣтствуютъ предъ Государемъ Императоромъ за общій ходъ государственнаго управленія. Каждый изъ нихъ въ отдѣльности отвѣтствуетъ за свои дѣйствія и распоряженія". Но весь смыслъ французскаго оригинала вытравленъ въ русской копіи. Отвѣтственность передъ монархомъ ничего реальнаго не прибавляетъ къ тому основному началу, что назначеніе и увольненіе министровъ у насъ дѣло исключительно верховной власти. За отсутствіемъ солидарной отвѣтственности, единство въ средѣ министерства остается всецѣло покоющимся на той, какъ бы „начальственной", роли, которую далъ нашъ законъ предсѣдателю совѣта министровъ.

Но, видимо, указъ 19 октября 1905 г. не въ полной мѣрѣ надѣялся и на это средство. На Западѣ за предѣлы кабинета разногласія отдѣльныхъ его членовъ — вполнѣ возможныя и законныя всегда и всюду—не выходятъ. Отдѣльный министръ или подчиняется волѣ кабинета, или уходитъ въ отставку. У насъ, напротивъ того, узаконено, что могутъ быть разногласія, которыя не ликвидируются внутри кабинета и по которымъ апелируютъ къ высшей инстанціи. Ст. 18 Учр. Сов. Мин. очень характерна. „Если по дѣламъ, разсмотрѣннымъ въ Совѣтѣ Министровъ, не состоялось единогласнаго заклю-

ченія, то на дальнѣйшее направленіе ихъ Предсѣдатель Совѣта испрашиваетъ указаній Императорскаго Величества“. Законъ и здѣсь призываетъ предсѣдателя къ непосредственному участію въ дѣлѣ возстановленія пошатнувшагося единства высшей исполнительной власти.

VIII.

Въ Учрежденіи Совѣта Министровъ имѣется весьма странная, объяснимая лишь какъ признакъ великой шаткости государственныхъ понятій въ моментъ изданія указа 19 октября 1905 г., статья 12: „Совѣтъ Министровъ не рѣшаетъ дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію Государственной Думы и Государственнаго Совѣта“. Мало ли какихъ дѣлъ не рѣшаетъ совѣтъ министровъ! Онъ не произноситъ судебныхъ приговоровъ, не утверждаетъ нотаріальныхъ актовъ, не командуетъ арміей, не строитъ броненосцевъ, и т. д. Почему о всемъ этомъ не говорится въ ст. 12, а говорится, что совѣтъ не рѣшаетъ дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію государственной думы и государственнаго совѣта, несмотря на то, что, очевидно, совѣту пришлось бы совершить государственный переворотъ, чтобы получить право „рѣшать“ эти дѣла, ибо ихъ, по нашему праву, „рѣшаетъ“ Государь Императоръ? Трудно даже догадаться, что хотѣли сказать составители указа 19 октября. Быть можетъ они, опасались, какъ бы при дѣйствіи тогда только-что изданнаго закона 6 августа 1905 г. о государственной думѣ (такъ наз. Булыгинская конституція) даже указъ 19 октября не былъ истолкованъ какъ мѣра, создающая учрежденіе, конкурирующее съ учрежденіями законодательными.

Какъ бы то ни было, получилось постановленіе, лишенное содержанія и могущее съ успѣхомъ быть выброшеннымъ за бортъ. Но разъ оно есть, воспользуемся имъ хотя бы какъ нѣкоторымъ внѣшнимъ поводомъ для того, чтобы поставить вопросъ какія дѣла входятъ въ кругъ компетенціи совѣта и какія нѣтъ, и дать общую характеристику вѣдомства совѣта, болѣе удовлетворительную, чѣмъ та, которую дали составители указа 19 октября.

Совѣтъ министровъ есть учрежденіе административное. Оно живетъ въ границахъ, отмежёванныхъ той власти, которую нашъ законъ

называетъ „властью управленія“. Внѣ этихъ границъ совѣта министровъ нѣтъ. Воля этого учрежденія не является факторомъ, наличность котораго необходима для возникновенія акта власти законодательной. Онъ не участвуетъ въ осуществленіи судебныхъ правъ государства.

Точно опредѣлить ту область государственныхъ полномочій, въ которой помѣщается дѣятельность совѣта министровъ, значило бы указать, гдѣ начинаются и кончаются полномочія русской административной власти. Этого никто ни въ теоріи, ни на практикѣ точно не знаетъ, и, вѣроятно, много времени еще пройдетъ, пока границы между законодательствомъ и управленіемъ, съ одной стороны, и между управленіемъ и судомъ, съ другой стороны, будутъ окончательно установлены. Но, даже если бы это было не такъ, если бы ученіе о власти управленія было бы окончательно установлено, то въ данной связи подымать этотъ общій вопросъ было бы всеже неумѣстнымъ. Ограничиваюсь поэтому общимъ обозначеніемъ государственноправовой сферы, въ которой помѣщается кругъ вѣдомства совѣта министровъ, какъ сферы управленія, оставляя ближайшее содержаніе этого общаго понятія внѣ разсужденія.

Но, конечно, этого общаго обозначенія не достаточно. Оно даетъ лишь границы, въ которыхъ надо искать область дѣлъ, захватываемыхъ компетенціей совѣта. Не все то, что является управленіемъ, представляетъ собою область вѣдѣнія совѣта. Совѣтъ министровъ не одинъ. Онъ — часть сложной правительственной машины Россіи. Прежде всего, есть органы, стоящіе выше его въ іерархіи русскихъ административныхъ лицъ и учрежденій; есть органы, стоящіе съ нимъ въ рядъ и ему равные. Компетенція его, далѣе, не самостоятельна, а служитъ производною самостоятельныхъ компетенцій другихъ органовъ. Чтобы опредѣлить, въ рамкахъ управленія, вѣдомство совѣта, приходится поэтому въ общихъ чертахъ коснуться основъ нашей административной системы.

Въ своихъ коренныхъ государственно-правовыхъ предпосылкахъ наши основные законы чужды обоихъ противоположныхъ варіантовъ построенія власти управленія, которые освящены конституціонными актами Запада. Одинъ изъ этихъ варіантовъ—примѣромъ коего можетъ служить хартія Людовика XVIII и рядъ нѣмецкихъ основныхъ

законовъ—является провозглашеніе того общаго начала, что вся полнота государственной власти принадлежитъ монарху, причемъ онъ делегируетъ часть своихъ полномочій законодательнымъ учрежденіямъ. Второй варіантъ—примѣромъ котораго можетъ служить бельгійская конституція—принимаетъ, напротивъ того, за основную истину, что всякая власть имѣетъ своимъ источникомъ народъ и что монарху народомъ делегированы тѣ или иныя отдѣльныя права, законодательныя и административныя. Наши основные законы не знаютъ ни той, ни другой концепціи. Они прямо характеризуютъ права отдѣльныхъ органовъ русской государственной власти, вовсе не задаваясь цѣлью опредѣлить, кто изъ нихъ кому делегировалъ эти полномочія и чьи права являются общимъ правиломъ, чьи—исключеніемъ. Делегируетъ права самъ законъ, и общее правило не есть ни власть монарха, ни власть народа, а власть верховной государственноправовой нормы—основныхъ законовъ. „Государь Императоръ осуществляетъ законадательную власть въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственною Думою“ (ст. 7); „Власть управленія во всемъ ея объемѣ принадлежитъ Государю Императору въ предѣлахъ всего Государства Россійскаго“ (ст. 10); „Судебная власть осуществляется отъ имени Государя Императора установленными закономъ судами, рѣшенія коихъ приводятся въ исполненіе именемъ Императорскаго Величества“ (ст. 22);—таковы основные устои русскаго государственнаго порядка. Совокупность полномочій монарха основные законы называютъ однимъ именемъ —„верховная самодержавная власть“, ни словомъ не намекая на то, чтобы это понятіе являлось равнымъ понятію всей полноты русской государственной власти. (Ср. напр. § 5 Баденской конституціи: „Великій Герцогъ объединяетъ въ своемъ лицѣ всѣ права государственной власти и осуществляетъ ихъ согласно конституціоннымъ постановленіямъ“).

При указанныхъ основныхъ предпосылкахъ понятны термины, къ которымъ прибѣгаетъ наше право для характеристики коренныхъ свойствъ нашего государственнаго строя. „З а к о н о д а т е л ь н а я в л а с т ь“, о которой говоритъ ст. 7, „о с у щ е с т в л я е т с я“ монархомъ и палатами, „в л а с т ь у п р а в л е н і я“, о которой говоритъ ст. 10, „в о в с е м ъ о б ъ е м ѣ п р и н а д л е ж и т ъ“ монарху. Совокупность д о л и участія монарха въ осуществленіи законодательной

власти и полноты принадлежащей ему власти управленія составляетъ содержаніе „верховной самодержавной власти".

„Власть управленія" объемлетъ собою все то, что въ предѣлахъ основныхъ и обыкновенныхъ законовъ можетъ дѣлать правительство. Нашему праву чужда мысль, давно отвернутая наукою, будто дѣятельность эта сводится къ простому „исполненію" законовъ, мысль конституціонныхъ актовъ 18-го столѣтія и Сперанскаго. Нѣтъ „власти исполнительной", есть „власть управленія". Самая разнообразная по содержанію дѣятельность входитъ въ понятіе „управленія", и надо заранѣе оставить всякую мысль о томъ, чтобы единой формулой обнять составъ „власти управленія". Можно приводить лишь примѣры: въ законодательныя учрежденія правительствомъ вносится законопроектъ,—это актъ управленія; Россія заключаетъ международный договоръ,—это актъ управленія; объявляется мѣстность въ исключительномъ положеніи,—это актъ управленія; сдаются съ торговъ казенныя имущества,—это актъ управленія, и т. д., и т. д.

Та идея делегаціи государственныхъ полномочій однимъ органомъ другому, которая не нашла себѣ мѣста въ конструкціи общихъ основъ государственнаго строя Россіи, использована основными законами при характеристикѣ „власти управленія".

„Власть управленія", говоритъ ст. 10 Зак. Осн., „во всемъ ея объемѣ принадлежитъ Государю Императору въ предѣлахъ всего Государства Россійскаго. Въ управленіи верховномъ власть Его дѣйствуетъ непосредстственно; въ дѣлахъ же управленія подчиненнаго опредѣленная степень власти ввѣряется отъ Него, согласно закону, подлежащимъ мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующимъ Его Именемъ и по Его повелѣніямъ". Этотъ текстъ,—общая мысль котораго восходитъ къ Сперанскому, ибо ст. 10 есть лишь передѣлка ст. 80 прежнихъ Основныхъ Законовъ (изд. 1892 г.) —имѣетъ огромное значеніе для русскаго административнаго права. Всѣ полномочія администраціи суть полномочія монарха; для того, чтобы кто-нибудь другой могъ управлять, надо, чтобы имѣлась на то спеціальная, закономъ установленная, делегація.

Административныя полномочія могутъ делегироваться или цѣликомъ, или въ части. Въ первомъ случаѣ делегируются самостоя-

тельныя полномочія; во второмъ делегируется право участія въ той или другой отрасли администраціи, въ формѣ права содѣйствовать монарху въ осуществленіи имъ правъ управленія или права обязательнаго доклада монарху по тѣмъ или инымъ дѣламъ. Несмотря на то, что въ этомъ второмъ случаѣ, строго говоря, полномочія монарха остаются въ принципѣ неприкосновенными, и мы имѣемъ дѣло съ „верховнымъ управленіемъ", т. е. съ тою же „верховною самодержавною властью", которая составляетъ общее правило русской администраціи, всеже право участія того или другого органа въ осуществленіи этого верховнаго управленія юридически не безразлично. Напротивъ того, знакомство съ государственнымъ строемъ большинства странъ свидѣтельствуетъ о томъ громадномъ вліяніи на развитіе политическихъ отношеній, которое имѣетъ получаемое тѣмъ или другимъ органомъ право „совѣта" монарху, право „доклада" ему по тѣмъ или инымъ дѣламъ. Достаточно вспомнить, что въ Англіи изъ права „совѣтовать" королю выростаетъ система кабинета, а въ Россіи „совѣщательный" государственный совѣтъ служитъ переходною ступенью къ парламентскому законодательству [128]). Закономъ указанный „докладчикъ" въ этомъ смыслѣ имѣетъ несомнѣнно нѣкоторую „степень власти", о делегаціи которой говорится въ ст. 10 Зак. Осн. Это право доклада отнюдь не слѣдуетъ смѣшивать съ результатомъ, который можетъ дать фактъ обращенія монарха по своей доброй волѣ къ совѣту того или другого лица или учрежденія. Нѣтъ сомнѣнія, что такое обращеніе юридически безразлично, между тѣмъ какъ въ тѣхъ случаяхъ, о которыхъ сказано выше, отказъ монарха отъ содѣйствія или доклада призванныхъ къ тому закономъ лицъ и учрежденій былъ бы нарушеніемъ этого закона.

Положеніе всякаго органа управленія въ Россіи можетъ быть ясно и точно установлено, только если имѣть въ виду вышеизложенныя общія опредѣленія нашего закона. Историкъ или политикъ судитъ о степени фактическаго вліянія того или другого органа на ходъ управленія и даетъ, съ этой точки зрѣнія, оцѣнку его по-

[128]) Ср. Maitland, The constitutional history of England, 1908, 199 ss. Nolde, La chambre haute en Russie, Juristische Festgabe des Auslandes zu Josef Kohlers 60. Geburtstag, 1909, 149 ff.

ложенія; юристъ не знаетъ такой мѣрки, его интересуетъ лишь вопросъ о правахъ этого органа, о его легальной компетенціи. Такъ какъ у насъ права и компетенція органа административной власти зависятъ юридически, прежде всего, отъ того, делегированы ли этому органу, цѣликомъ или въ части, права управленія, въ принципѣ сосредоточенныя въ рукахъ „верховной самодержавной власти", то именно объ этомъ слѣдуетъ спросить себя въ первую очередь.

Если поставить такой вопросъ относительно совѣта министровъ, то мы должны будемъ съ удивленіемъ констатировать, что „ввѣренная" совѣту „степень власти" и делегированныя ему, въ цѣломъ или въ части, права управленія на первый взглядъ чрезвычайно скудны.

Обладаетъ ли, прежде всего, совѣтъ министровъ самостоятельною распорядительною властью, можетъ-ли онъ, какъ коллегія, независимо отъ другихъ органовъ русской власти, издавать указы или дѣлать распоряженія?

Основные законы предвидятъ эту возможность. Ст. 122 говоритъ: „Обязательныя постановленія, инструкціи и распоряженія, издаваемыя Совѣтомъ Министровъ, Министрами и Главноуправляющими отдѣльными частями, а также другими, на то уполномоченными установленіями, не должны противорѣчить законамъ".

Несмотря на это общее постановленіе, дѣйствующее наше законодательство не знаетъ, за двумя исключеніями, случаевъ, когда совѣтъ министровъ, какъ таковой, обладаетъ на дѣлѣ самостоятельнымъ правомъ „издавать обязательныя постановленія, инструкціи и распоряженія". Это обусловлено общей конструкціей нашей исполнительной власти, данной ст. 10 Зак. Осн., по силѣ которой, мы знаемъ, все, что въ области управленія закономъ не изъято изъ сферы власти монарха, остается въ этой сферѣ, и каждое исключеніе должно быть оговорено въ законѣ особо. По отношенію къ совѣту министровъ законъ особо оговорилъ лишъ два такихъ исключенія, а тѣмъ самымъ осталась почти не заполненной та общая возможность изданія самостоятельныхъ указовъ и распоряженій, о которой говорится, пока болѣе или менѣе академически, въ ст. 122 основныхъ законовъ.

Исключенія, о которыхъ сказано, установлены, во-первыхъ,

ст. 116 Зак. Осн. (ей соотвѣтствуетъ ст. 14 Прав. Гос. Росп.) и, во-вторыхъ, ст. 17 Прав. Гос. Росп. (Св. Зак. т. I, ч. II, изд. 1906 г.) [129]).

Согласно ст. 116 Зак. Осн., „по постановленіямъ Совѣта Министровъ“ въ случаѣ неутвержденія къ началу смѣтнаго періода государственной росписи открываются въ распоряженіе министерствъ и главныхъ управленій кредиты, не превышающіе одной двѣнадцатой доли.

Согласно ст. 17 Прав. Гос. Росп., „по постановленію Совѣта Министровъ“ министерствамъ и главнымъ управленіямъ открываются кредиты на производство не предусмотрѣнныхъ росписью неотложныхъ расходовъ въ томъ случаѣ, если по краткости времени невозможно утвержденіе кредита въ законодательномъ порядкѣ.

Другихъ исключеній законъ не знаетъ. Не представляютъ таковыхъ и такъ называемыя „комитетскія“ дѣла, при разрѣшеніи коихъ совѣтъ министровъ равнымъ образомъ не пользуется самостоятельною властью. Въ этомъ одно изъ различій между нынѣшнимъ совѣтомъ и прежнимъ комитетомъ министровъ. Оставивъ часть дѣлъ комитета въ вѣдѣніи совѣта, законодатель въ то же время отмѣнилъ оговорку о самостоятельномъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ рѣшеніи этихъ дѣлъ, которая въ старомъ законѣ устанавливалась въ пользу комитета министровъ ст. 60 Учр. Сов. и Ком. Мин. [130]).

---

129) Лазаревскій, Конст. право, 487 знаетъ лишь первый случай самостоятельныхъ правъ совѣта. По недосмотру, на стр. 475 указывается, будто сверхсмѣтные кредиты въ случаѣ спѣшности открываются въ порядкѣ верховнаго управленія, т. е. актомъ монарха,—что совершенно невѣрно.

130) Ст. 60 Учр. Сов. и Ком. Мин., изд. 1892 г.: „Изъ сего (обязательность высочайшаго утвержденія заключеній комитета) исключаются только положенія о принятіи къ свѣдѣнію какихъ-либо донесеній, а также по дѣламъ, окончательное рѣшеніе коихъ предоставлено самому Комитету“. Какъ извѣстно (Коркуновъ, II, 6-ое изд., 1909, 248), списокъ дѣлъ, окончательное рѣшеніе коихъ было предоставлено комитету, являлся тайною стараго режима. Онъ опирался большею частью на неопубликованныхъ журналахъ комитета. Эта тайна до сихъ поръ не разъяснена, ибо нѣкоторыя данныя, которыя даетъ Середонинъ, III, I, 16 слл., отнюдь не восполняютъ пробѣловъ, отмѣченныхъ въ свое время Коркуновымъ.—Въ спискѣ комитетскихъ дѣлъ нынѣшняго Учрежденія Совѣта Министровъ только относительно п. 5 („Представленія Министровъ объ оставленіи безъ послѣдствій ходатайствъ Губернскихъ Земскихъ Собраній“, ср. Примѣчаніе) было извѣстно, что эти дѣла

Съ упраздненіемъ этой статьи всѣ „комитетскія дѣла" безъ исключеній вернулись, по силѣ общей конструкціи нашего управленія, въ сферу власти монарха.

Далѣе, законъ равнымъ образомъ лишь въ исключительныхъ случаяхъ налагаетъ на монарха обязанность обращаться къ содѣйствію и совѣту кабинета.

Эти исключительные, особо оговоренные въ законѣ, случаи могутъ быть сведены къ двумъ группамъ. Къ первой относится изданіе указовъ съ временною силою закона по ст. 87 Зак. Осн.; ко второй так. наз. „комитетскія дѣла" совѣта министровъ.

Въ первомъ очеркѣ я подробно разсмотрѣлъ порядокъ изданія указовъ съ временною силою закона, и могу поэтому не возвращаться къ этой темѣ. Остановлюсь на обязательномъ участіи совѣта министровъ въ рѣшеніи „комитетскихъ" дѣлъ.

„Комитетскія дѣла"—остатокъ нашего государственнаго порядка до реформы. Мы видѣли выше, что прежнему комитету министровъ принадлежала роль главнымъ образомъ второстепеннаго законодательнаго учрежденія, чрезъ посредство котораго издавались „частные" законы и законы на особо опредѣленныя въ Учр. Сов. и Ком. Мин. общія темы, причемъ частью законодательная компетенція комитета была точно опредѣлена въ Учр. Сов. и Ком. Мин. и въ отдѣльныхъ узаконеніяхъ, частью же вытекала изъ практики комитета. Когда ликвидировались дѣла комитета за принципіально рѣшеннымъ уже въ указѣ 19 октября упраздненіемъ сего послѣдняго, былъ составленъ подробный инвентарь этихъ дѣлъ, въ который вошли не только списки комитетскихъ дѣлъ, имѣвшіеся въ Учр. Сов. и Ком. Мин. изд. 1892 г. и по прод. 1902 г., но и тѣ дѣла, которыя вносились въ комитетъ въ силу отдѣльныхъ узаконеній и практики. Этотъ инвентарь былъ подвергнутъ разсмотрѣнію и дѣла разсортированы. Часть ихъ признано было необходимымъ направлять впредь въ законодательномъ порядкѣ, часть отошла къ вновь созданнымъ административнымъ коллегіямъ, въ родѣ департаментовъ государственнаго совѣта, часть предоставлена была власти отдѣльныхъ министровъ, часть — правительствующему сенату.

прежній Комитетъ Министровъ могъ рѣшать своею властью (законъ 1867 г.); теперь, конечно, и эти дѣла, согласно тому, что указано въ текстѣ, должны рѣшаться высочайшею властью.

въ результатѣ явился остатокъ, который рѣшили сохранить за совѣтомъ министровъ. Этотъ дѣлежъ комитетскихъ дѣлъ былъ оформленъ, какъ мы знаемъ, въ именномъ указѣ 23 апрѣля 1906 г. объ упраздненіи комитета министровъ. Пунктъ V этого указа, посвященный переданнымъ совѣту прежнимъ комитетскимъ дѣламъ, устанавливалъ: „За указанными выше изъятіями (рѣчь идетъ о переданныхъ другимъ учрежденіямъ дѣлахъ), прочія дѣла, подлежащія, согласно дѣйствующимъ законоположеніямъ, внесенію въ Комитетъ Министровъ, равно какъ дѣла о назначеніи усиленныхъ пенсій и пособій служащимъ и ихъ семействамъ, отнести къ вѣдѣнію Совѣта Министровъ, предоставивъ ему обсудить возможность дальнѣйшей передачи нѣкоторыхъ изъ сихъ дѣлъ въ другія учрежденія и измѣненія порядка ихъ разрѣшенія“.

Приведенное постановленіе, служащее основаніемъ „комитетской“ компетенціи совѣта министровъ, представляется далеко не столь простымъ, какъ оно можетъ казаться на первый взглядъ. Вѣдомство комитета состояло изъ дѣлъ: 1) поименованныхъ „въ особенности“ въ прежнемъ Учр. Сов. и Ком. Мин.; 2) относившихся къ его компетенціи по силѣ отдѣльныхъ законоположеній и 3) направлявшихся на практикѣ въ комитетъ, причемъ основаніемъ для такой практики служилъ п. 3 ст. 24 Учр. Сов. и Ком. Мин. изд. 1892 г., гласившій, что въ комитетъ представляются „дѣла, разрѣшеніе коихъ превышаетъ предѣлы власти, ввѣренной въ особенности каждому министру, и требующія Высочайшаго разрѣшенія“. Разберемъ, какія изъ этихъ категорій дѣлъ могли сохраниться въ вѣдомствѣ совѣта министровъ въ качествѣ дѣлъ „комитетскихъ“, на основаніи пятаго пункта указа 23 апрѣля 1906 г.

Прежде всего, безпорно третья категорія дѣлъ, дѣлъ, предусмотрѣнныхъ п. 3 ст. 24 Учр. Сов. и Ком. Мин., не можетъ составлять предмета „комитетской“ компетенціи совѣта, ибо дѣла, превышающія власть отдѣльныхъ министровъ, являются нынѣ или дѣлами законодательными (сюда относятся большею частью всѣ „частные законы“—изъятія изъ дѣйствія законовъ общихъ [131])—кои

---

[131]) Въ данной связи приходится отказаться отъ разсмотрѣнія весьма интереснаго и важнаго вопроса объ изъятіяхъ изъ закона и о правѣ диспенсаціи (ст. 23 in fine Зак. Осн.). Напомнимъ лишь оглашенный д. бар-

издавались въ порядкѣ комитетскаго законодательства), или дѣлами управленія, кои вносятся въ совѣтъ министровъ не какъ остатокъ дѣлъ комитетскихъ, а въ виду общихъ, указанныхъ еще въ указѣ 19 октября 1905 г., правилъ о вѣдомствѣ комитета, а именно по силѣ ст. 1 и 19 Учр. Сов. Мин., изд. 1906 г.—Остаются такимъ образомъ первая и вторая категоріи дѣлъ прежняго комитета. Совершенно очевидно, разъ п. V указа 23 апрѣля 1906 г. говорилъ, что, за опредѣленными изъятіями, дѣла, подлежавшія, „согласно дѣйствующимъ законоположеніямъ“, внесенію въ комитетъ составляютъ отнынѣ „комитетскую“ компетенцію совѣта, то въ эту послѣднюю входятъ не только дѣла, перечислявшіяся въ Учр. Сов. и Ком. Мин., изд. 1892 г. и по прод. 1902 г., но и дѣла, направлявшіяся въ комитетъ по силѣ отдѣльныхъ законоположеній.

Кодификаторъ, при составленіи Учрежденія 1906 г., раскрылъ п. V указа 22 апрѣля и сдѣлалъ изъ него ст. 7, въ которой, въ одиннадцати пунктахъ, воспроизвелъ часть списка дѣлъ, „въ особенности“ подлежавшихъ вѣдѣнію комитета министровъ по силѣ ст. 26 прежняго Учрежденія, и дополнилъ эти пункты указаніемъ на „комитетскія“ дѣла, не вошедшія въ прежнее Учрежденіе. Сдѣлано это было въ слѣдующей формѣ (опускаемъ самый перечень „комитетскихъ“ дѣлъ, къ которому еще придется вернуться ниже): Ст. 7. „Къ предметамъ вѣдомства Совѣта Министровъ, кромѣ указанныхъ въ статьѣ 1 сего Учрежденія, относятся также: 1 . . . . 12 Дѣла, указанныя въ статьяхъ 87 и 116 Основныхъ Государственныхъ Законовъ, изд. 1906 г. и въ статьѣ 17 Правилъ о порядкѣ разсмотрѣнія государственной росписи доходовъ и расходовъ, изд. 1906 г., а также дѣла, относящіяся къ вѣдѣнію Совѣта Министровъ, на основаній подлежащихъ учрежденій, уставовъ и положеній“. Самъ по себѣ этотъ текстъ въ заключительномъ своемъ предложеніи

Мейендорфомъ въ зас. гос. думы 20 февраля 1909 г. (Стен. отч. Гос. Дума, трет. соз., Сес. II, стр. 1961 сл.) журналъ совѣта министровъ отъ 16 сентября 1908 г., въ которомъ высказана была мысль, что въ административномъ порядкѣ, высочайше утвержденнымъ положеніемъ совѣта министровъ, могутъ въ отдѣльныхъ случаяхъ устанавливаться изъятія изъ законовъ. Оффиціальныхъ разъясненій по этому поводу со стороны правительства не послѣдовало, и вопросъ, повидимому, пока надо считать открытымъ.

какъ бы наводитъ на мысль, что пока рубрика дѣлъ, относящихся къ вѣдѣнію совѣта министровъ на основаніи особыхъ законовъ, ничѣмъ не заполнена, ибо прежнее законодательство не могло знать такихъ особыхъ, говорившихъ именно о совѣтѣ, законовъ, а въ новомъ равнымъ образомъ ихъ еще нѣтъ. Дѣло въ томъ, однако, что кодификаторъ, одновременно съ сочиненіемъ разбираемаго текста, исправилъ въ Продолженіи 1906 г. всѣ тѣ статьи отдѣльныхъ частей Свода, гдѣ говорилось о комитетѣ министровъ и подставилъ вмѣсто „комитета"—„совѣтъ министровъ". Благодаря такому пріему, заключительная часть п. 12 ст. 7 Учр. Сов. Мин. и является формулою, при помощи которой совѣтъ министровъ вступаетъ въ наслѣдованіе „комитетскихъ" дѣлъ, не поминавшихся въ прежнемъ Учрежденіи.

Прежде чѣмъ постараться составить, на основаніи первыхъ 11 пп. и заключительной части п. 12 ст. 7 Учр. Сов Мин., полный списокъ комитетскихъ дѣлъ, надо сдѣлать одно общее замѣчаніе. Передвинувъ рядъ дѣлъ изъ прежняго комитета въ новый совѣтъ, законъ не только измѣнилъ (весьма несущественно на практикѣ) порядокъ обсужденія ихъ, но совершилъ нѣкоторый переворотъ и по существу вопроса. Прежде можно было думать, что высочайше утвержденное положеніе комитета министровъ по одному изъ вопросовъ, указанныхъ въ спискѣ особыхъ комитетскихъ дѣлъ, имѣло равную съ закономъ силу. Теперь высочайше утвержденное положеніе совѣта министровъ ни по одному изъ комитетскихъ дѣлъ такой силы имѣть не можетъ, а имѣетъ лишь силу указа. Слѣдовательно, такое высочайше утвержденное положеніе совѣта министровъ подчиняется всѣмъ тѣмъ ограниченіямъ кои для указовъ установлены основными законами. Пока всякое изъ комитетскихъ дѣлъ признано, по силѣ п. V указа 23 апрѣля 1906 г., возможнымъ рѣшать въ порядкѣ управленія, но это измѣнится, какъ только какая-либо изъ темъ, указанныхъ въ спискѣ комитетскихъ дѣлъ, будетъ затронута законодательствомъ. Тогда соотвѣствующій вопросъ придется рѣшать уже въ законодательномъ порядкѣ или, по крайней мѣрѣ, въ рамкахъ, установленныхъ законодательствомъ. Поясним это примѣромъ: ст. 21 прил. къ ст. 205 Уст. Пред. Прест. по прод. 1906 г, устанавливаетъ, что высочайше утвержденнымъ положеніемъ совѣта министровъ на каждое трехлѣтіе опредѣляются

мѣста водворенія лицъ, удаленныхъ изъ общества; если будетъ изданъ законъ, который скажетъ, что нельзя водворять въ Приморской области, то высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ совѣта въ списокъ мѣстностей, указанныхъ для водворенія, Приморская область быть введена уже не можетъ, ибо правило lex posterior derogat legi priori не будетъ примѣняться, когда нѣтъ закона, а есть лишь указъ.

Съ этой общей оговоркой и надо понимать нижеслѣдующій общій списокъ „комитетскихъ дѣлъ" совѣта министровъ.

Списокъ этотъ состоитъ изъ слѣдующихъ 42 пунктовъ:

Дѣла объ утвержденіи уставовъ компаній, основываемыхъ на акціяхъ, когда требуется одно дозволеніе на учрежденіе компаніи и не требуется разрѣшенія въ законодательномъ порядкѣ;

Дѣла о назначеніи пенсій и единовременныхъ пособій, когда сіе назначеніе превышаетъ власть министровъ;

Поднесеніе къ Высочайшему утвержденію особаго списка должностей по государственной гражданской или же общественной службѣ, занятіе которыхъ освобождаетъ отъ призыва изъ запаса въ армію и дѣйствующія команды флота и отъ службы въ государственномъ ополченіи;

Тѣ постановленія центральнаго съѣзда пароходчиковъ и судовладѣльцевъ, которыя министерство путей сообщенія признаетъ полезнымъ сдѣлать общеобязательными;

Представленія министровъ объ оставленіи безъ послѣдствій ходатайствъ губернскихъ земскихъ собраній (кромѣ вопросовъ финансовыхъ, см. прим. къ п. 5 ст. 7 Учр. Сов. Мин.);

Установленіе порядка и срока представленія, а равно и формы ежегодныхъ всеподданнѣйшихъ губернаторскихъ отчетовъ;

Отмѣна или измѣненіе постановленій земскихъ собраній, не соотвѣтствующихъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явно нарушающихъ интересы мѣстнаго населенія, въ тѣхъ случаяхъ, когда таковая отмѣна или измѣненіе не вызываютъ возвышенія земскаго обложенія противъ опредѣленнаго земскимъ собраніемъ размѣра;

Отмѣна или измѣненіе не соотвѣтствующихъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явно нарушающихъ интересы мѣстнаго населенія постановленій городскихъ думъ въ тѣхъ случаяхъ, когда таковая отмѣна или измѣненіе не вызываютъ возвышенія городского обложенія противъ опредѣленнаго думою размѣра;

Предположенія о разъясненіи и развитіи устава православнаго миссіонерскаго общества;

Дѣла объ отчужденіи собственныхъ домовъ государственнаго банка, служащихъ для помѣщенія его учрежденій;

Представленія главноуправляющаго землеустройствомъ и земледѣліемъ:

а) о подчиненіи дѣйствію правилъ о сбереженіи лѣсовъ губерній или уѣздовъ или частей оныхъ, изъятыхъ отъ дѣйствія положенія о сбереженіи лѣсовъ, внѣ зависимости отъ административнаго дѣленія означенныхъ мѣстностей; б) объ изъятіи отъ дѣйствія положенія о сбереженіи лѣсовъ частей губерній и уѣздовъ, подчиненныхъ дѣйствію означеннаго положенія

(Вышеизложенное представляетъ воспроизведеніе пп. 1 — 11 ст. 7 Учр. Сов. Мин., изд. 1906 г.);

Разрѣшеніе въ нѣкоторыхъ случаяхъ производства расходовъ на городскія нужды въ городахъ, гдѣ не введено городовое положеніе

(Ст. 57 прил. къ ст. 20 (прим.) Общ. Учр. Губ. по прод. 1906 г.);

Учрежденіе въ мѣстностяхъ, нуждающихся въ усиленной полицейской охранѣ, жандармскихъ, казачьихъ и иныхъ полицейскихъ командъ на счетъ кредита на содержаніе уѣздной полицейской стражи

(Прим. къ ст. 655 Общ. Учр. Губ. по прод. 1906 г.);

Составленіе росписанія городскихъ поселеній съ упрощеннымъ общественнымъ управленіемъ

(Ст. 22 Гор. Пол. по прод. 1906 г.):

Составленіе списка городовъ, въ которыхъ отмѣна постановленій думъ предоставлена министру внутреннихъ дѣлъ

(Прим. къ ст. 88 Гор. Пол. по прод. 1906 г.);

Утвержденіе списка должностей, несовмѣстимыхъ съ участіемъ въ частныхъ промышленныхъ обществахъ

(Ст. 736 Уст. Служб. по прод. 1906 г.);

Допущеніе иностранцевъ къ занятію золотымъ и горнымъ промыслами на нѣкоторыхъ окраинахъ

(Прим. 4 къ ст. 267, п. 6 Уст. Горн. по прод. 1906 г.);

Разногласія по примѣненію правилъ о нарядахъ, даваемыхъ морскимъ и военнымъ вѣдомствами казеннымъ горнымъ заводамъ

(Прим. къ ст. 891 Уст. Горн. по прод. 1906 г.);

Росписаніе мѣстностей, гдѣ казенные лѣса предоставляются въ пользованіе для надобностей горныхъ заводовъ

(Ст. 2 прил. къ ст. 383 Уст. Лѣсн. по прод. 1906 г.);

Нѣкоторые вопросы, касающіеся дворянскихъ складокъ

(Ст. 162 Зак. Сост. по прод. 1906 г.);

Разрѣшеніе обмѣна и продажи церковныхъ земель

(Ст. 447 Зак. Сост. по прод. 1906 г,);

Разрѣшеніе найма частныхъ земель подъ разработку минеральныхъ богатствъ на срокъ, свыше установленнаго закономъ

(Прим. 1 къ ст. 1693 Зак. Гражд. по прод. 1906 г.);

Распространеніе правилъ о вызовѣ къ торгамъ, установленныхъ для Киренскаго уѣзда Иркутской губерніи, на другія мѣстности Сибири

(Прим. 2 къ ст. 228 Пол. Каз. Подр. по прод. 1906 г.);

Образованіе союзовъ учрежденій мелкаго кредита

(Ст. 90 Уст. Кред. по прод. 1906 г.);

Разрѣшеніе разногласій по поводу постановленій комитета по дѣламъ мелкаго кредита

(Ст. 114[8] Уст. Кред. по прод. 1906 г.);

Учрежденіе товарныхъ складовъ желѣзнодорожными предпріятіями

(Ст. 771 Уст. Торг. по прод. 1906 г.);

Повышеніе законной нормы вспышки паровъ огнеопасныхъ веществъ сверхъ 28° Ц.

(Ст. 2 прил. къ ст. 258 (прим. 3) Уст. Промышл. по прод. 1906 г.);

Заимствованіе изъ общаго продовольственнаго капитала, въ случаѣ недостатка средствъ, на выдачу страхового вознагражденія въ земскихъ губерніяхъ

(Ст. 112 Св. Пол. Прав. Взаимн. Страх. изд. 1908 г.);

Учрежденіе и уставы нѣкоторыхъ лѣчебныхъ заведеній

(Прил. 1 къ ст. 280 (прим. 2) и ст. 286 прим. 2 Уст. Врач. по прод. 1906 г.);

Нѣкоторые вопросы, касающіеся процентнаго сбора съ гуртовъ

(Ст. 1178 и 1182 Уст. Врач. по прод. 1906 г.);

Дѣла по установленію усиленной и чрезвычайной охраны

(Ст. 2, 3, 8, 9, 12, 24, 26 и 28 прил. 1 къ ст. 1 (прим. 2) Уст. Пред. Прест. по прод. 1906 г.)

Установленіе для нѣкоторыхъ городовъ особыхъ праздничныхъ дней

(Ст. 26 Уст. Пред. Прест. по прод. 1906 г.);

Назначеніе мѣстностей для водворенія лицъ, удаляемыхъ по приговорамъ обществъ

(Ст. 21 прил. къ ст. 205 Уст. Пред. Прест. по прод. 1906 г.);

Предоставленіе губернаторамъ права удалять иностранцевъ изъ предѣловъ Россіи

(Ст. 1 прил. къ ст. 205[1] Уст. Пред. Прест. по прод. 1906 г.);

Опредѣленіе мѣстностей для водворенія не принимаемыхъ въ отечествѣ иностранцевъ

(Ст. 9 прил. къ ст. 205[1] Уст. Пред. Прест. по прод. 1906 г.);

Назначеніе мѣстностей для водворенія приговоренныхъ къ поселенію

(Прим. къ ст. 17 Улож. Нак. по прод. 1906 г.);

Увольненіе изъ русскаго подданства и, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, принятіе въ него

(Выс. утв. 10 Февраля 1864 г., 21 Ноября 1869 г. и 15 Марта 1874 г. пол. ком. мин.);

Признаніе за служащими въ Царствѣ Польскомъ правъ лицъ русскаго происхожденія

(Выс. утв. 13 Іюня 1886 г. журн. гос. сов.);

Учрежденіе сберегательно-вспомогательныхъ кассъ при жел. дорогахъ

(Выс. утв. 30 Мая 1888 г. мн. гос. сов.);

Переименованіе селеній въ города

(П. 6 выс. утв. 11 Ноября 1863 г. мн. гос. сов.);

Вопросы о производимыхъ вѣдомствами заграничныхъ заказахъ (Выс. утв. 27 Февраля 1901 г. пол. ком. мин.);
Разногласія по поводу постановленій комитета по портовымъ дѣламъ (Ст. 13 выс. утв. 8 Іюня 1901 г. мн. гос. сов.) [132].

Вся совокупность перечисленныхъ дѣлъ составляетъ „комитетскую“ компетенцію совѣта. Рѣшеніе ихъ принадлежитъ, какъ указано выше, не совѣту,а верховной власти, но совѣтъ является обязательнымъ докладчикомъ по этимъ дѣламъ, и монархъ можетъ дать то или иное рѣшеніе лишь по выслушаніи его заключенія. Роль совѣта можно было бы назвать здѣсь указосовѣщательной, подобно тому какъ дѣятельность дореформеннаго государственнаго совѣта называли законосовѣщательной.

IX.

Даже отдавая должное всей важности комитетскихъ дѣлъ, а главное, длинѣ ихъ списка,—мы все же не можемъ не признать, что, если бы весь смыслъ совѣта министровъ ограничивался правами самостоятельнаго рѣшенія или обязательнаго доклада тѣхъ дѣлъ, о которыхъ мы толковали выше, то едва ли можно было бы говорить о совѣтѣ, какъ о центральномъ органѣ русскаго управленія. Чѣмъ же, если не делегированными монархомъ правами, объясняется тогда это центральное положеніе?

Если законъ по общему правилу не налагаетъ на монарха обязанности управлять при участіи совѣта министровъ, то, напротивъ того, обязанность обращенія къ совѣту министровъ въ дѣлахъ управленія самымъ категорическимъ и опредѣленнымъ образомъ возложена на министровъ. Въ этомъ основной источникъ авторитета и вліянія этой коллегіи на дѣла управленія. Этотъ авторитетъ и вліяніе почерпается совѣтомъ не сверху, не путемъ делегаціи ему части правъ монарха, а снизу, путемъ делегаціи ему части полномочій отдѣльныхъ министровъ.

---

[132]) Списокъ „комитетскихъ“ дѣлъ въ текстѣ, повидимому, исчерпываетъ всю ихъ совокупность. Само собою разумѣется однако, что мы не можемъ ручаться, что въ не вошедшихъ въ Сводъ законоположеніяхъ нѣтъ другихъ случаевъ обязательнаго внесенія тѣхъ или иныхъ дѣлъ въ прежній комитетъ, нынѣ совѣтъ министровъ.

Всѣмъ знакомо знаменитое опредѣленіе министерствъ, данное Сперанскимъ. „Въ порядкѣ государственныхъ силъ, гласитъ § 206 Учр. Мин. 1811 г. (ст. 152 по изд. 1892 г.), Министерства представляютъ установленіе, посредствомъ коего Верховная Исполнительная Власть дѣйствуетъ на всѣ части управленія“. Общая идея Сперанскаго заключалась въ томъ, что „всѣ дѣла государственныя въ порядкѣ исполнительномъ“ распредѣлены между отдѣльными министерствами и что монархъ разрѣшаетъ ихъ черезъ посредство подлежащихъ министровъ. Это построеніе, выраженное въ § 206, а равно §§ 1—3 Общаго Учрежденія Министерствъ 1811 г., не представляетъ какой-либо отличительной особенности русскаго управленія и лежитъ въ основаніи министерской организаціи управленія въ монархіяхъ вездѣ и всюду.

Характеристика министерствъ, какъ учрежденій, при посредствѣ коихъ осуществляется власть верховнаго управленія, указанная въ законѣ, должна быть однако дополнена: министры не только обязательные сотрудники и докладчики монарха по дѣламъ управленія, но вмѣстѣ съ тѣмъ и органы административной власти, дѣйствующіе самостоятельно. Предѣлы этой самостоятельности въ нашемъ законѣ не опредѣлены сколько-нибудь общими и ясными правилами. Нѣтъ сомнѣнія однако, что министры въ рядѣ случаевъ самостоятельно рѣшаютъ административные вопросы,давая указанія и инструкціи подчиненнымъ имъ административнымъ учрежденіямъ и лицамъ и устанавливая общія правила, обязательныя для населенія [133]).

Государственная реформа не измѣнила указанной основной характеристики министерскаго управленія, а, можно сказать, еще болѣе ее закрѣпила. Мы имѣемъ въ виду главнымъ образомъ введенный основными законами принципъ скрѣпы министрами актовъ верховной власти [134]). По силѣ ст. 24 этихъ законовъ, „указы и повелѣнія Государя Императора, въ порядкѣ верховнаго управленія или непосредственно имъ издаваемые, скрѣпляются Предсѣдателемъ Совѣта Министровъ или подлежащимъ Министромъ,

[133]) Ср. въ особ. Коркуновъ, Указъ и законъ, 1894, 358 слл., 399 слл.

[134]) Мы вполнѣ раздѣляемъ мнѣніе Горенберга. Къ вопросу о контрасигнатурѣ и отвѣтственности министровъ, Право, 1907, 2810 слл., что до реформы трудно было говорить объ обязательной по общему правилу скрѣпѣ министрами актовъ верховной власти. Contra: Лазаревскій, 238 сл.

либо Главноуправляющимъ отдѣльною частью и обнародываются Правительствующимъ Сенатомъ". Такимъ образомъ въ настоящее время министры еще тѣснѣе связаны съ монархомъ въ дѣлахъ управленія, нежели то было при дѣйствіи прежняго законодательства: теперь безъ участія министра невозможно принятіе какой-либо мѣры потому, что требуется контрасигнатура, между тѣмъ какъ при старомъ законѣ участіе министра въ разрѣшеніи дѣлъ верховнаго управленія обусловлено было лишь фактически тѣмъ, что ему поручено было завѣдываніе соотвѣтствующей отраслью управленія и что при такихъ условіяхъ онъ являлся естественнымъ докладчикомъ по тому или другому дѣлу [135]). Не лишено равнымъ образомъ значенія и то обстоятельство, что тѣ же основные законы оформили окончательно, сложившуюся на практикѣ въ особенности послѣ 1870 г., систему указной дѣятельности отдѣльныхъ министровъ. Уже приведенная нами однажды св. 122 Зак. Осн. прямо предоставляетъ министрамъ изданіе обязательныхъ постановленій, инструкцій и распоряженій, не противорѣчащихъ закону.

Такимъ образомъ министръ—центральная фигура нашей администраціи: онъ—нормальный докладчикъ монарха по огромному большинству дѣлъ управленія и въ тоже время органъ, обладающій своими, весьма обширными, административными полномочіями.

Указъ 19 октября 1905 г. о мѣрахъ къ укрѣпленію единства въ дѣятельности министерствъ и главныхъ управленій всю свою энергію направилъ именно на то, чтобы, во имя единства правительственной дѣятельности, наложить рядъ ограниченій на свободное осуществленіе министрами указанныхъ полномочій. Эти ограниченія въ своей совокупности и питаютъ компетенцію совѣта министровъ, даютъ жизнь этому учрежденію. Права совѣта вытекаютъ изъ обязанностей министровъ. Совѣтъ не обладаетъ правами въ отношеніи монарха, но то обстоятельство, что права его состоятъ изъ обязанностей министровъ, отражается и на отношеніяхъ между монархомъ и совѣтомъ. Разъ монархъ управляетъ при посредствѣ министровъ и разъ министры въ осуществленіи этого содѣйствія связаны полномочіями совѣта, то косвенно, рефлекторно, монархъ

[135]) Въ данной связи неумѣстно было бы въ подробностяхъ обсуждать довольно сложные вопросы о скрѣпѣ по русскому праву; сошлюсь на работы, указанныя въ прим. 134.

оказывается—не юридически, но фактически—ограниченнымъ этими полномочіями совѣта.

Можно было бы представить себѣ двоякаго рода путь созданія совѣтской компетенціи въ только что указанныхъ ея частяхъ: одинъ, который можно было бы назвать механическимъ, заключался бы въ томъ, что заранѣе была бы указана опредѣленная по содержанію группа конкретныхъ дѣлъ, подлежащихъ обязательному внесенію въ совѣтъ министровъ; другой, который можно было бы назвать органическимъ, заключался бы въ томъ, что совѣту министровъ было бы предоставлено разсмотрѣніе дѣлъ, опредѣленныхъ не конкретно, а какой-либо общей формулой — важностью этихъ дѣлъ, ихъ общимъ значеніемъ, и т. п. Первый путь—испытанный путь образованія компетенціи нашихъ административныхъ коллегій—примѣненъ былъ, напримѣръ, при опредѣленіи вѣдомства стараго комитета министровъ, и съ нимъ мы знакомы изъ обзора „комитетскихъ дѣлъ“ современнаго совѣта министровъ. Само собою разумѣется, идти этимъ путемъ при образованіи совѣта министровъ значило бы создать неподвижный, тяжелый административный механизмъ, новый „комитетъ министровъ“, не способный обслуживать ту основную задачу, которая ставилась новому учрежденію. Выбранъ былъ поэтому второй путь, путь болѣе подвижныхъ юридическихъ граней, путь, несомнѣнно, ближе отвѣчающій самой природѣ административной дѣятельности и обезпечившій возникновеніе на самомъ дѣлѣ жизнеспособнаго учрежденія.

Двѣ основныхъ статьи Учрежденія Совѣта Министровъ — 15 и 19—обосновываютъ указанную центральную часть компетенціи совѣта. Одна налагаетъ обязанности на министровъ, какъ на докладчиковъ монарха. Она гласитъ (ст. 19): „Главными начальниками вѣдомствъ сообщаются Председателю Совѣта Министровъ всѣ, подлежащіе представленію на Высочайшее благоусмотрѣніе, всеподданнѣйшіе доклады, имѣющіе общее значеніе или касающіеся другихъ вѣдомствъ. Такіе всеподданнѣйшіе доклады вносятся на разсмотрѣніе Совѣта его Председателемъ или же, по соглашенію его съ подлежащимъ Министромъ или Главноуправляющимъ отдѣльною частью, докладываются сими послѣдними

непосредственно Государю Императору, при томъ, въ случаѣ надобности, въ присутствіи Предсѣдателя Совѣта Министровъ". Вторая налагаетъ обязанности на министровъ, какъ на должностныхъ лицъ, обладающихъ самостоятельной властью управленія. Она говоритъ (ст. 15): „Никакая, имѣющая общее значеніе, мѣра управленія не можетъ быть принята главными начальниками вѣдомствъ помимо Совѣта Министровъ. Предсѣдателю Совѣта доставляются Министрами и Главноуправляющими отдѣльными частями безотлагательно свѣдѣнія о всѣхъ выдающихся, происходящихъ въ государственной жизни событіяхъ и вызванныхъ ими мѣрахъ и распоряженіяхъ. Таковыя мѣры и распоряженія Предсѣдатель Совѣта, если признаетъ нужнымъ, предлагаетъ на обсужденіе Совѣта".

Эти двѣ основныя статьи Учрежденія, обосновывающія компетенцію совѣта министровъ, построены на той общей мысли, что всѣ „имѣющіе общее значеніе" вопросы русскаго управленія могутъ быть доложены монарху или рѣшены министрами лишь съ вѣдома и согласія совѣта министровъ (или предсѣдателя совѣта, какъ его представителя, — объ этомъ выше, VII). Кругъ этихъ дѣлъ опредѣленъ не in concreto, а in abstracto весьма подвижной и широкой формулой.

Не довольствуясь однако этими статьями, которыя, сами по себѣ, были бы достаточны, чтобы создать изъ совѣта министровъ авторитетную высшую административную коллегію, Учрежденіе вноситъ еще нѣсколько существенно важныхъ поясненій.

Мы знаемъ, что однимъ изъ главныхъ мотивовъ, если не главнымъ, образованія совѣта было стремленіе обезпечить единство правительства передъ лицомъ законодательныхъ учрежденій. Естественно, что мысль объ этомъ нашла себѣ спеціальное выраженіе въ Учрежденіи. Ст. 14 его говоритъ: „Предположенія главныхъ начальниковъ вѣдомствъ, равно какъ и особыхъ совѣщаній, комитетовъ и комиссій, по предметамъ законодательства, а

также иным, подлежащимъ вѣдѣнію Государственной Думы и Государственнаго Совѣта, не могутъ быть вносимы въ сіи установленія безъ предварительнаго разсмотрѣнія въ Совѣтѣ Министровъ главныхъ основаній этихъ предположеній и существенныхъ ихъ частей". Постановленіе это могло бы считаться излишнимъ, ибо внесеніе какого-либо законопроекта или бюджета въ законодательныя учрежденія есть несомнѣнно „имѣющая общее значеніе мѣра управленія", о которой говорится въ ст. 15 Учрежденія, однако оно не лишено своего значенія въ смыслѣ подтвержденія общаго начала, изложеннаго въ этой послѣдней статьѣ. Второе, однородное, поясненіе ст. 15 и 19 Учрежденія содержится въ ст. 17, устанавливающей: „Предположенія главныхъ начальниковъ вѣдомствъ, принадлежащихъ къ общему министерскому устройству, о замѣщеніи главныхъ должностей высшаго и мѣстнаго управленія поступаютъ на обсужденіе Совѣта Министровъ. Правило сіе не распространяется на должности по вѣдомству Императорскаго Двора и Удѣловъ и по управленію арміею и флотомъ, а также на должности дипломатическія".

Съ другой стороны, преслѣдуя ту же основную цѣль, Учрежденіе принимаетъ и организаціоннаго характера мѣры къ тому, чтобы обезпечить выполненіе министрами обязанности внесенія въ совѣтъ дѣлъ общаго значенія. Сюда относятся тѣ, уже извѣстныя намъ, правила относительно особыхъ полномочій предсѣдателя совѣта министровъ, какъ хранителя единства совѣта, которыя даютъ основаніе Учрежденію сдѣлать слѣдующую общую характеристику совѣтской „инициативы" (ст. 13): Совѣтъ Министровъ приступаетъ къ разсмотрѣнію подлежащихъ его вѣдѣнію дѣлъ по предложеніямъ Предсѣдателя Совѣта или по сообщенію того Министра или Главноуправляющаго отдѣльною частью, къ вѣдомству коего дѣло относится".

Два частныхъ замѣчанія должны быть прибавлены къ данному выше опредѣленію основной компетенціи совѣта министровъ.

Мы видѣли, что у насъ сохранилась должность намѣстника Его Императорскаго Величества на Кавказѣ и что указанное должностное лицо является въ извѣстномъ смыслѣ „министерствомъ, дѣйствующимъ на мѣстѣ“. На намѣстника, какъ на члена совѣта министровъ, ложатся поэтому всѣ тѣ обязанности, которыя ложатся на всякаго министра, и нѣтъ сомнѣнія, что кавказское управленіе, относительно коего въ Учрежденіи Совѣта Министровъ не имѣется никакихъ оговорокъ, должно, наравнѣ съ другими отраслями управленія, подлежать вѣдомству совѣта [136]).

Второе замѣчаніе касается дѣлъ финляндскаго управленія. Совѣтъ министровъ является органомъ имперской, а не собственно финляндской администраціи. Развитіе этого общаго положенія требуетъ однако столь обширныхъ разсужденій и такъ близко связано съ финляндской проблемою въ ея цѣломъ, что мы предпочитаемъ коснуться его въ слѣдующемъ очеркѣ.

Нѣтъ сомнѣнія, что очерченная компетенція дѣлаетъ совѣтъ министровъ способнымъ въ полной мѣрѣ осуществлять ту основную цѣль, которая ему поставлена ст. I Учрежденія, гласящей„: На Совѣтъ Министровъ возлагается направленіе и объединеніе дѣйствій главныхъ начальниковъ вѣдомствъ по предметамъ какъ законодательства, такъ и высшаго государственнаго управленія“.

Однако указъ 19 октября 1905 г. не довелъ дѣло до конца и допустилъ рядъ оговорокъ къ общимъ своимъ, совершенно правильнымъ, постановленіямъ о вѣдомствѣ совѣта министровъ.

---

[136]) Въ заключеніе преній по кавказскому запросу, третьей государственной думой въ зас. 5 февраля 1909 г. принята была предложенная д. Каменскимъ формула перехода къ очереднымъ дѣламъ, въ которой, въ качествѣ одного изъ пожеланій, фигурировало—„подчиненіе управленія Кавказомъ Совѣту Министровъ“ (Ср. Стен. отч., Гос. дума, трет. соз., сес. II, ч. II, стр. 1170). Пожеланіе это выражено юридически неправильно. Управленіе Кавказомъ столь же мало можетъ быть „подчинено“ совѣту, какъ всякое другое управленіе, ибо совѣтъ министровъ не представляетъ собою инстанціи, обладающей самостоятельной властью. Можно подчинить кавказское управленіе отдѣльнымъ министерствамъ, можно обязать намѣстника—что впрочемъ уже вытекало изъ Учрежденія—вносить тѣ или другія дѣла въ совѣтъ, но намѣстникъ не можетъ быть „подчиненъ“ совѣту, ибо совѣту никто не „подчиненъ“.

X.

Кн. З. Д. Аваловъ мѣтко и точно отмѣтилъ характерную особенность нынѣшней организацiи высшаго управленiя Россiи. „Совѣтъ Министровъ, говоритъ онъ, не объединяетъ всего управленiя; есть цѣлый рядъ задачъ административнаго порядка, въ осуществленiи которыхъ Монарху содѣйствуетъ не Совѣтъ Министровъ, а другiе органы, компетенцiя которыхъ (далеко не маловажная) основана и на основныхъ, и на обыкновенныхъ законахъ. Рядомъ съ обычнымъ и болѣе нормальнымъ осуществленiемъ функцiй верховнаго управленiя Монархомъ при посредствѣ и содѣйствiи Совѣта Министровъ, цѣлый рядъ функцiй этого управленiя осуществляется Государемъ Императоромъ мимо Совѣта. Иными словами, имѣется двоякое верховное управленiе: совѣтское и внѣсовѣтское“ [137]).

Не слѣдуетъ забывать при дальнѣйшемъ анализѣ этихъ двухъ, на самомъ дѣлѣ основныхъ, формъ русскаго управленiя, что рѣчь идетъ о содѣйствiи въ осуществленiи правъ, цѣликомъ принадлежащихъ монарху. Выше указано было, что юридически Учрежденiе Совѣта связываетъ не монарха, а отдѣльныхъ министровъ. Министръ не въ правѣ доложить того или иного дѣла помимо совѣта министровъ и испросить самостоятельно то или иное высочайшее повелѣнiе. Монархъ, напротивъ того, воленъ обратиться при установленiи своихъ повелѣнiй къ содѣйствiю кого угодно, лишь бы соотвѣтствующiй актъ, при своемъ распубликованiи, былъ контрасигнированъ. При такихъ условiяхъ любая отрасль управленiя можетъ привратиться въ „внѣсовѣтскую“. Очевидно, что не это разумѣется классификацiей, предложенной кн. З. Д. Аваловымъ. Она оправдывается, во-первыхъ, тѣмъ, что отдѣльные министры въ опредѣленныхъ отношенiяхъ закономъ освобождены отъ обязанности предварительнаго внесенiя своихъ всеподданнѣйшихъ докладовъ въ совѣтъ министровъ, а, во-вторыхъ, тѣмъ, что законъ создаетъ на ряду съ совѣтомъ нѣсколько коллегiальныхъ учрежденiй, черезъ

---

[137]) О законодательныхъ функцiяхъ верховнаго управленiя. Извѣстiя С.-Петербургскаго Политехническаго Института, Отд. наукъ экон. и юрид., 1, 1908, 32.

которыя обязательно докладываются отдѣльныя категоріи административныхъ дѣлъ и которыхъ мнѣніе монархъ обязанъ выслушать. Такимъ образомъ „внѣсовѣтскимъ управленіемъ" мы должны называть ту часть верховнаго управленія, которая юридически характеризуется однимъ изъ двухъ слѣдующихъ признаковъ: независимымъ отъ совѣта докладомъ министровъ или обязательнымъ докладомъ особыхъ административныхъ коллегій.

Общимъ признакомъ внѣсовѣтскаго управленія является то обстоятельство, что область его въ нашемъ законѣ опредѣляется одновременно и формальными, и матеріальными моментами. Это особый путь управленія по особымъ вопросамъ: указывается, черезъ посредство какихъ органовъ это управленіе осуществляется и каковы по содержанію предметы этого управленія. Отличной иллюстраціей можетъ служить статья 65 Зак. Оск.: „Въ управленіи Церковномъ Самодержавная Власть дѣйствуетъ посредствомъ Святѣйшаго Правительствующаго Синода, ею учрежденнаго"; указана тема внѣсовѣтскаго управленія — „управленіе Церковное" и указанъ путь его— „посредствомъ Святѣйшаго Правительствующаго Синода". Инвентарь отдѣльныхъ темъ внѣсовѣтскаго управленія поэтому логически совпадаетъ съ инвентаремъ отдѣльныхъ путей его. Мы съ равнымъ правомъ можетъ сдѣлать этотъ инвентарь какъ съ формальными, такъ и съ матеріальными заголовками. Возьмемъ заголовки формальныя и перечислимъ установленные нашимъ законодательствомъ особые пути внѣсовѣтскаго верховнаго управленія.

Къ первой категоріи ихъ можно отнести тѣ, кои характеризуются независимымъ отъ совѣта докладомъ отдѣльныхъ министровъ. Правомъ самостоятельнаго доклада обладаетъ въ извѣстной мѣрѣ каждый министръ. Предѣлы этого права установлены уже извѣстной намъ ст. 19 Учр. Сов. Мин.: „Главными начальниками Вѣдомствъ сообщаются Предсѣдателю Совѣта Министровъ предварительно всѣ, подлежащіе представленію на Высочайшее благоусмотрѣніе, всеподданнѣйшіе доклады, имѣющіе общее значеніе или касающіеся другихъ вѣдомствъ. Такіе всеподданнѣйшіе доклады вносятся на разсмотрѣніе Совѣта его Предсѣдателемъ или же, по соглашенію его съ подлежащимъ Министромъ или

Главноуправляющимъ отдѣльною частью докладываются сими послѣдними непосредственно Государю Императору, при томъ въ случаѣ надобности въ присутствіи Предсѣдателя Совѣта Министровъ". Отсюда слѣдуетъ, что доклады, не имѣющіе общаго значенія и не касающіеся другихъ вѣдомствъ, могутъ дѣлаться министрами независимо отъ совѣта и независимо отъ предсѣдателя совѣта, какъ высшаго представителя этого послѣдняго. По такому самостоятельному докладу могутъ послѣдовать высочайшія повелѣнія, а слѣдовательно власть верховнаго управленія будетъ здѣсь осуществляться монархомъ безъ содѣйствія совѣта. Позволительно, конечно, спросить себя, цѣлесообразно ли обремененіе монарха докладами, не имѣющими общаго значенія, докладами, которыми не признано возможнымъ обременить даже совѣтъ министровъ. Но какъ бы мы ни отвѣчали на это недоумѣніе, — законъ ясенъ, и нѣтъ сомнѣнія, что по дѣламъ маловажнымъ верховное управленіе осуществляется путемъ независимаго доклада отдѣльныхъ министровъ. Собраніе Узаконеній полно подобныхъ актовъ верховнаго управленія, характеризуемыхъ въ немъ обычно какъ „объявленныя такимъ-то министромъ Высочайшія повелѣнія".

Предѣлы указанной области внѣсовѣтскаго управленія обусловлены, конечно, толкованіемъ понятія—„докладъ, не имѣющій общаго значенія и не касающійся другихъ вѣдомствъ". Само собою разумѣется, никакихъ объективныхъ признаковъ для разграниченія дѣлъ общаго значенія отъ дѣлъ, не имѣющихъ общаго значенія, нѣтъ; то, что вчера не имѣло общаго значенія, сегодня можетъ пріобрѣсти таковое; вопросъ въ каждомъ данномъ случаѣ рѣшается въ связи съ совокупностью фактической обстановки отдѣльными министрами, съ одной стороны, и совѣтомъ министровъ и его предсѣдателемъ, съ другой. Санкціями правильнаго его рѣшенія будутъ самая организація совѣта, какъ солидарной между собою группы высшихъ должностныхъ лицъ, и власть предсѣдателя. Равнымъ образомъ всегда будетъ заключать въ себѣ элементы субъективнаго усмотрѣнія и рѣшеніе вопроса о томъ, какое дѣло касается лишь одного вѣдомства и какое дѣло—нѣсколькихъ. Государственное управленіе есть нѣчто цѣлое и, если смотрѣть глубже, то дѣятельность всякаго вѣдомства всегда связана съ дѣятельностью вѣдомствъ сосѣднихъ.

Но кромѣ маловажныхъ дѣлъ, докладъ которыхъ составлаетъ, такъ сказать, „прерогативу“ каждаго министра въ отдѣльности, законъ знаетъ категоріи дѣлъ, по отношеніи къ которымъ нѣкоторые министры пользуются вообще свободою отъ совѣтскаго контроля. Ст. 16 Учрежденія Совѣта Министровъ говоритъ: „Дѣла, относящіяся до вѣдомства Императорскаго Двора и Удѣловъ, государственной обороны и внѣшней политики, вносятся въ совѣтъ министровъ, когда послѣдуетъ на то Высочайшее повелѣніе или когда Начальники подлежащихъ вѣдомствъ признаютъ сіе необходимымъ или же когда упомянутыя дѣла касаются другихъ вѣдомствъ“. Отсюда слѣдуетъ, что министръ императорскаго двора, министры военный и морской и министръ иностранныхъ дѣлъ обладаютъ правомъ самостоятельнаго, за нѣкоторыми исключеніями, доклада и что въ предѣлахъ осуществленія этого права верховное управленіе имѣетъ внѣсовѣтскій характеръ. Въ развитіе этого общаго начала ст. 17 Учрежденія, предписывающая обсужденіе въ совѣтѣ предположеній о замѣщеніи главныхъ должностей высшаго и мѣстнаго управленій, дѣлаетъ, какъ мы видѣли, въ заключительной части такую оговорку: „Правило сіе не распространяется на должности по вѣдомству Императорскаго Двора и Удѣловъ и по управленію арміей и флотомъ, а также на должности дипломатическія“.

Разсмотримъ послѣдовательно эти отрасли внѣсовѣтской администраціи. Управленіе черезъ министра императорскаго двора на первый взглядъ представляется какъ бы лишенною всякаго практическаго интереса формою администраціи. На самомъ дѣлѣ это не такъ. Большой важности дѣла культурной администраціи Россіи сосредоточены въ вѣдомствѣ двора. Достаточно прочесть списки „общихъ“ и „особенныхъ“ установленій этого Министерства, содержащіеся въ ст. 884 и 885 Учр. Мин. по прод. 1906 г., чтобы убѣдиться въ томъ, насколько близко затрогиваются вѣдомствомъ двора судьбы русскаго искусства, какіе высокіе и цѣнные интересы страны ввѣрены его попеченію. При такихъ условіяхъ порядокъ управленія дѣлами этого вѣдомства отнюдь не безразличенъ.

Самостоятельность доклада министра императорскаго двора и его независимость отъ другихъ органовъ русскаго управленія представляютъ собою историческую традицію. Статьи 878 и 879 Учр. Мин. изд. 1892 г., по своему происхожденію восходящія къ 1826 г., гласятъ: „Министръ Императорскаго двора состоитъ подъ собственнымъ вѣдѣніемъ Государя Императора. Посему во всѣхъ своихъ дѣлахъ онъ даетъ отчетъ только Его Императорскому Величеству, и всѣ повелѣнія получаетъ отъ Его Величества, а другое никакое управленіе никакого отчета по дѣламъ, ввѣреннымъ его распоряженію, требовать и предписаній по оному чинить права не имѣетъ" (878). „Всѣ Именные Указы и словесныя повелѣнія Государя Императора объявляются установленіямъ Министерства только Министромъ Императорскаго Двора и мимо его ни отъ кого ими не принимаются" (879). Я не знаю, почему приведенныя правила понадобились въ 1826 г., но во всякомъ случаѣ они свидѣтельствуютъ, что самостоятельный докладъ министра императорскаго двора не есть нѣчто новое, созданное Учрежденіемъ Совѣта Министровъ 1906 г. Напротивъ того, можно сказать, что учрежденіе внесло нѣкоторыя ограниченія въ обезпеченную за министромъ императорскаго двора совершенную свободу доклада,—въ той формѣ, что ex officio вносятся въ совѣтъ дѣла вѣдомства двора, которыя „касаются другихъ вѣдомствъ", и что какъ государь, такъ и министръ двора могутъ передвинуть любое дѣло въ сферу совѣтскаго управленія [138]). Правда, эти ограниченія, о которыхъ подробнѣе ниже, едва ли имѣютъ з д ѣ с ь большое практическое значеніе.

На тѣхъ же основаніяхъ, что и министру императорскаго двора, независимый докладъ предоставленъ далѣе м и н и с т р а м ъ в о е н н о м у и м о р с к о м у.

По своему происхожденію, указанное ограниченіе совѣтскаго управленія является несомнѣннымъ отраженіемъ тѣхъ консервативныхъ тенденцій, которыя сопутствовали выработкѣ всѣхъ актовъ государственной реформы. Графъ С. Ю. Витте въ засѣданіи

---

[138]) Небрежность составленія Продолженія Свода 1906 г. выразилась и здѣсь, ибо никакихъ оговорокъ къ статьѣ 878 и 879 Учр. Мин. изд. 1892 г. не внесено. Тоже въ Прод. 1908 г.

Государственнаго Совѣта разъяснялъ смыслъ этихъ тенденцій: „въ силу основныхъ законовъ все, что касается вооруженныхъ силъ и обороны, принадлежитъ непосредственному велѣнію Императорской власти, и лишь средства предоставляются Императорской властью въ единеніи съ законодательными учрежденіями“ [139]). Такія мысли высказывались не только по адресу государственной думы и государственнаго совѣта, но и по адресу совѣта министровъ. Меньшинство совѣщанія графа Сольскаго горячо ихъ поддерживало, и статья 16 Учрежденія, сохраняющая независимый докладъ по дѣламъ обороны, но въ тоже время вносящая нѣкоторыя оговорки о внесеніи отдѣльныхъ военныхъ дѣлъ въ совѣтъ, явилась компромисомъ между этимъ мнѣніемъ и мнѣніемъ того большинства совѣщанія графа Сольскаго, выраженіемъ воззрѣній котораго былъ указъ 19 октября 1905 г.

При такихъ условіяхъ совершенно понятно, что правила Учрежденія Совѣта Министровъ гармонируютъ съ рядомъ проникнутыхъ тѣми же консервативными тенденціями и стремящихся сохранить неприкосновеннымъ дореформенный порядокъ военнаго и военноморского управленія статей нашихъ основныхъ законовъ. Въ этихъ послѣднихъ находится и ихъ историческое оправданіе. Совѣтъ министровъ появился потому, что созданъ былъ парламентъ. Парламентъ былъ ограниченъ въ дѣлахъ обороны; свобода отъ парламентскаго контроля вызвала свободу отъ контроля совѣтскаго. Путь къ объединенію здѣсь тотъ же, что и въ другихъ областяхъ управленія. Усиленіе правъ законодательныхъ учрежденій есть единственное вѣрное средство усилить права совѣта.

Военный и морской Своды до сихъ поръ не считаются даже съ тѣми немногими оговорками въ пользу подвѣдомственности нѣкоторыхъ военныхъ дѣлъ совѣту, которыя созданы Учрежденіемъ Совѣта Министровъ. На самомъ дѣлѣ въ книгѣ I Свода военныхъ постановленій 1869 года, изданіе третье (по 1 января 1907 г.), по прежнему находится ст. 2, гласящая: „Военное Министерство, въ общемъ составѣ государственнаго управленія, есть высшій органъ, чрезъ который объявляется и приводится въ исполненіе Высочайшая воля по предметамъ, до военно-сухопутныхъ силъ относящимся“, а Продолженіе Свода Морскихъ Постановленій изд. 1907 г.

[139]) Гос. Сов., Стен. отч., сес. IV, 1363 (зас. 17 марта 1909 г.).

(по 31 декабря 1906 г.) ни словомъ не упоминаетъ о тѣхъ правилахъ, которыя содержатся въ указѣ 19 октября 1905 г. [140]).

Наконецъ, аналогично положеніе министра иностранныхъ дѣлъ. Дѣла внѣшней политики равнымъ образомъ докладываются монарху независимо отъ совѣта министровъ, за нѣкоторыми общими исключеніями, о которыхъ говоритъ ст. 16 Учр. Сов. Мин. Здѣсь, такъ же, какъ и въ дѣлахъ военнаго управленія, самостоятельность доклада министра объясняется тѣмъ общимъ стремленіемъ сохранить прежній, до-реформенный порядокъ управленія внѣшними сношеніями Россіи, которое нашло себѣ яркое выраженіе въ ст. 12 основныхъ законовъ—„Государь Императоръ есть верховный руководитель всѣхъ внѣшнихъ сношеній Россійскаго Государства“ (ср. ст. 13 тамъ же). Нѣкоторое отступленіе отъ ст. 12, которое выразилось въ томъ, что государственная дума получила, послѣ изданія основныхъ законовъ, свою, хотя и весьма скромную, долю участія въ опредѣленіи направленія внѣшней политики Россійскаго государства, сопровождалось, повидимому, параллельнымъ измѣненіемъ отношенія совѣта къ дѣламъ внѣшней политики; газетныя извѣстія даютъ основаніе предположить, что внесеніе этого рода вопросовъ на сужденіе совѣта министровъ имѣло мѣсто за послѣдніе годы и внѣ случаевъ, указанныхъ буквою Учрежденія.

Мы знаемъ, что самостоятельный докладъ министровъ императорскаго двора, военнаго и морского и иностранныхъ дѣлъ, узаконенный ст. 16 учр. сов. мин., не представляется безусловнымъ. Составляя по общему правилу предметъ верховнаго управленія чрезъ посредство указанныхъ министровъ, дѣла двора, обороны и внѣшней политики могутъ при извѣстныхъ условіяхъ быть и предметомъ верховнаго управленія черезъ совѣтъ министровъ. Условія эти таковы въ формулировкѣ ст. 16 Учр.: „когда послѣдуетъ на то Высочайшее повелѣніе“ (1), „когда начальники подлежащихъ вѣдомствъ признаютъ сіе необходимымъ“ (2) и „когда упомянутыя дѣла касаются другихъ вѣдомствъ“ (3).

Эти условія представляются весьма различными съ юридической точки зрѣнія. Право монарха признать любое дѣло совѣтскимъ было уже отмѣчено и, съ этой точки зрѣнія, первое изъ условій,

---

[140]) Тоже и въ Продолженіяхъ Свода изданія 1906 и 1908 гг.

указываемыхъ въ ст. 16, нужно признать настолько естественнымъ и понятнымъ, что о немъ и говорить въ Учрежденіи надобности не было. Второе и третье условія—желаніе подлежащаго министра внести дѣло въ совѣтъ и связь дѣла съ другими вѣдомствами, — напротивъ того, имѣютъ весьма существенное значеніе въ томъ смыслѣ, что открываютъ совѣту министровъ широкую возможность расширенія своей компетенціи. Эти условія весьма неопредѣленны и растяжимы: одно прямо ссылается на свободную оцѣнку подлежащаго министра, другое, равнымъ образомъ, можетъ быть толкуемо, какъ указано выше, весьма широко, ибо государственный организмъ есть единое цѣлое, и всѣ сколько-нибудь важныя дѣла одного вѣдомства затрогиваютъ другія вѣдомства. Совокупность этихъ условій узаконяетъ возможность распространенія компетенціи совѣта какъ бы съ двухъ сторонъ: по иниціативѣ отдѣльныхъ министровъ и по иниціативѣ совѣта, какъ цѣлаго. Практически поэтому, при наличности ст. 16, дѣла двора, обороны и внѣшней политики не могутъ считаться закономъ твердо „забронированными“ въ качествѣ не-совѣтскихъ. Конечно, истолкованіе ст. 16 учр. сов. мин. зависитъ во многомъ отъ реальнаго соотношенія вліяній, и, если министръ будетъ отстаивать свою самостоятельность и будетъ находить въ этомъ поддержку монарха, она можетъ оказаться недостаточной. Но при иной обстановкѣ ст. 16, благодаря внесеннымъ въ нее оговоркамъ, вѣроятно, окажется безсильной противодѣйствовать расширенію круга совѣтскаго управленія. Единственный пунктъ,—конечно, не лишенный значенія, — гдѣ законъ опредѣленно и безусловно гарантируетъ свободу доклада четырехъ привилегированныхъ министровъ, есть вопросъ о назначеніяхъ на высшія должности по ихъ вѣдомствамъ. По буквѣ и смыслу ст. 17, совѣтъ министровъ никогда не входитъ въ обсужденіе предположеній о замѣщеніи этихъ должностей.

Нѣсколько иными мотивами, нежели тѣ, коими законъ руководствовался, предоставляя независимость отъ совѣта министрамъ императорскаго двора, военному и морскому и иностранныхъ дѣлъ, объясняется самостоятельность, частью признанная Учрежденіемъ Совѣта Министровъ за государственнымъ контролеромъ. Здѣсь эта самостоятельность вытекаетъ изъ особенностей лежащихъ на государственномъ контролѣ задачъ и особыхъ свойствъ организаціи

этого вѣдомства. Говоря о составѣ совѣта министровъ, мы видѣли, что, при выработкѣ указа 19 октября, спорнымъ являлся даже самый вопросъ объ участіи государственнаго контролера въ совѣтѣ министровъ, т. е. вопросъ о правѣ совѣта въ какой-бы то ни было мѣрѣ вмѣшиваться въ дѣла контроля. Въ концѣ концовъ этотъ общій вопросъ былъ рѣшенъ въ смыслѣ участія контролера въ совѣтѣ, а слѣдовательно, нѣкоторой подвѣдомственности дѣлъ контроля совѣту, но при этомъ сдѣлана была оговорка, что „ревизіонная дѣятельность Государственнаго Контроля ни въ какомъ отношеніи не подлежитъ компетенціи Совѣта Министровъ“ (прим. къ ст. 1 Учр. Сов. Мин.).

Государственный контроль исполняетъ, по русскому праву, двоякаго рода функціи—счетныя и административныя. Первыя являются основными; на это указываетъ уже опредѣленіе государственнаго контроля, данное въ законѣ. „Государственный Контроль“, говоритъ ст. 943 Учр. Мин. изд. 1892 г., „составляя отдѣльную часть государственнаго управленія, наблюдаетъ за законностію и правильностію распорядительныхъ и исполнительныхъ дѣйствій по приходу, расходу и храненію капиталовъ, находящихся въ завѣдываніи отчетныхъ предъ нимъ учрежденій, а равно составляетъ соображенія о выгодности или невыгодности хозяйственныхъ операцій, независимо отъ законности ихъ производства“. На ряду съ описанными въ этомъ постановленіи счетными, ревизіонными, функціями—ревизія послѣдующая, ревизія отчетности о матеріальныхъ капиталахъ, ревизія предварительная и ревизія фактическая [141])—уже въ моментъ учрежденія въ Россіи контроля въ его современномъ видѣ, въ моментъ такъ-наз. реформы Татаринова [142]), на него возложены были еще и другія обязанности. Вотъ какъ описываетъ эти обязанности государственный контролеръ П. А. Харитоновъ въ рѣчи, сказанной въ думѣ при разсмотрѣніи въ первый разъ въ новомъ законодательномъ порядкѣ смѣты контроля: „...но есть и другая

---

141) О родахъ ревизіи см. Саковичъ, Государственный Контроль въ Россіи, II, 1897, 726 слл.

142) Всеподданнѣйшій докладъ Государственнаго Контроля о развитіи и дѣятельности Государственнаго Контроля съ 1855 по 1880 годъ, 1880, 15 слл.; Саковичъ, I, 1896, 138 слл.

роль, другія обязанности у Государственнаго Контроля. Эти обязанности, мною названныя административными, заключаются въ участіи въ смѣтномъ дѣлѣ, въ вопросахъ финансовыхъ, въ дѣлахъ государственнаго кредита. Участіе Контроля въ смѣтномъ дѣлѣ основано на смѣтныхъ правилахъ 1862 г. Это участіе въ послѣдніе годы, по крайней мѣрѣ, расширилось, потому что органы контрольные принимаютъ участіе не только въ разсмотрѣніи, но и въ составленіи смѣтныхъ исчисленій на мѣстахъ. Способъ участія мѣстныхъ органовъ въ составленіи смѣтныхъ исчисленій двоякій: по нѣкоторымъ вѣдомствамъ смѣтныя исчисленія сообщаются на заключеніе контрольной палаты или же представители контроля на мѣстахъ участвуютъ въ тѣхъ совѣщаніяхъ, которыя вырабатываютъ смѣтныя исчисленія. Затѣмъ, эти смѣтныя исчисленія поступаютъ въ центральные органы и центральными органами сообщаются опять на заключеніе и разсмотрѣніе центральныхъ органовъ Государственнаго Контроля. Его замѣчанія разсматриваются въ междувѣдомственныхъ совѣщаніяхъ, и тутъ представители Государственнаго Контроля дѣйствуютъ подъ непосредственнымъ руководствомъ Государственнаго Контролера. Разногласія, возникающія въ междувѣдомственныхъ совѣщаніяхъ переходятъ въ совѣтъ министровъ и тамъ уже получаютъ окончательное разрѣшеніе. Въ этой области Государственный Контролеръ принимаетъ непосредственное участіе, руководитъ своими представителями и пользуется въ этой области правами министра, почему и является членомъ совѣта министровъ“ [144]).

Корень этой своеобразной системы лежитъ, какъ правильно отмѣчаетъ государственный контролеръ, въ смѣтныхъ правилахъ 1862 г. Въ нихъ находится объясненіе, почему на государственный контроль, призванный ревизовать государственное хозяйство, постепенно возложены были задачи административныя, почему онъ привлеченъ былъ къ участію въ финансовомъ управленіи. Ст. 22 смѣтныхъ правилъ устанавливала: „Государственный Контроль, съ своей стороны, по полученіи финансовыхъ смѣтъ, въ томъ числѣ и смѣты Министерства Финансовъ, повѣряетъ послѣднюю противъ дѣйствую-

144) Стен. отч, Гос. Думы, Трет. соз., Сес. I, ч. II, 634 сл. (засѣданіе 18 марта 1908 года).

щихъ законоположеній, и за тѣмъ, по всѣмъ вообще смѣтамъ, производитъ повѣрку смѣтныхъ предположеній противъ дѣйствительнаго исполненія предыдущихъ смѣтъ". Только что указанная задача уже не ревизія, а оцѣнка смѣты на основаніи пріобрѣтеннаго предыдущими ревизіями опыта, задача не контрольная, но административная.

Двойственности задачъ контроля соотвѣтствуетъ и двойственность его организаціи. По ревизіоннымъ дѣламъ государственный контроль есть рядъ коллегій, іерархически подчиненныхъ высшей — Совѣту Государственнаго Контроля, въ которомъ предсѣдательствуетъ государственный контролеръ. Совѣтъ Контроля произноситъ рѣшенія по большинству голосовъ и подчиняется лишь правительствующему сенату; государственный контролеръ, какъ таковой, „ни въ коемъ случаѣ не отмѣняетъ принятыхъ Совѣтомъ заключеній" и участвуетъ въ рѣшеніи дѣлъ лишь на правахъ предсѣдателя, голосуя на равныхъ основаніяхъ съ другими членами, за исключеніемъ лишь случая раздѣленія голосовъ, когда его голосъ даетъ перевѣсъ. Напротивъ того, въ дѣлахъ административныхъ государственный контролеръ занимаетъ положеніе министра, которому іерархически подчинены всѣ остальные чины контроля.

Теперь ясно, что разумѣетъ Учрежденіе, говоря, что ревизіонная дѣятельность контроля не подвѣдомственна совѣту министровъ. По общей структурѣ совѣта, права его логически зависятъ отъ правъ входящихъ въ его составъ министровъ; тамъ, гдѣ государственный контролеръ, какъ глава вѣдомства, самъ не имѣетъ никакихъ самостоятельныхъ правъ, не можетъ быть правъ и у совѣта министровъ. Разъ рѣчь идетъ о ревизіи, государственный контроль рисуется какъ система коллегій, не подчиненныхъ въ своей дѣятельности государственному контролеру. Сохраняя кадры закона о контролѣ, было бы невозможно при всемъ желаніи подчинить ревизіонную дѣятельность контроля совѣту министровъ. Тутъ полная аналогія съ судомъ: министръ юстиціи, какъ глава судебнаго вѣдомства, входитъ въ совѣтъ министровъ, но все же суды, входящіе въ составъ этого вѣдомства, совѣту министровъ подчиняться не могутъ.

Это совершенно ясное положеніе имѣетъ и обратную сторону. Контроль, какъ ревизіонное учрежденіе, не входитъ въ совѣтъ ми-

нистровъ; но, разъ контроль по нашему праву есть учрежденіе, совмѣщающее въ себѣ и функціи ревизіонныя, и функціи управленія, то тѣмъ самымъ утрачивается часть мотивовъ въ пользу изъятія его изъ области дѣйствія общаго правила о единствѣ административной власти. Контроль принимаетъ участіе въ финансовомъ управленіи. Онъ въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ есть второе министерство финансовъ. Очевидно, это второе министерство финансовъ не можетъ выступать, какъ самостоятельная сила, на ряду съ совѣтомъ министровъ. Онъ можетъ и долженъ по закону являться самостоятельной силой на ряду съ каждымъ другимъ вѣдомствомъ. Но его разногласія съ ними должны быть улажены въ рамкахъ общей системы администраціи, а не должны выноситься за предѣлы этихъ рамокъ, должны получать разрѣшеніе въ томъ учрежденіи, которое призвано обезпечивать единство администраціи. Разъ анархія управленія признана осужденною, то ни одинъ органъ управленія, какъ бы онъ ни назывался, не долженъ оставаться внѣ дѣйствія того административнаго аппарата, который вытравляетъ эту анархію—Разногласіе вѣдомствъ можетъ находить себѣ нѣкоторое оправданіе съ точки зрѣнія прежняго нашего строя, строя монархіи неограниченной. Крылатое слово о Россіи, какъ о деспотіи, умѣряемой анархіей, быть можетъ, выражало правильную мысль, но при представительномъ строѣ деспотія умѣряется уже не анархіей, а созданіемъ независимыхъ отъ правительства законодательныхъ учрежденій. Если бы, осуществляя административныя задачи, государственный контролеръ оставался нѣкоей самостоятельною силою между властью управленія и властью законодательной, то, по справедливости, можно было бы спросить себя, чѣмъ оправдывается существованіе этой независимой административной компетенціи.

Такимъ образомъ, по существу дѣла, при той постановкѣ, которую у насъ имѣетъ контроль, нельзя не признать единственно возможнымъ то рѣшеніе, которое давало Учрежденіе Совѣта Министровъ, вводя государственнаго контролера, какъ лицо административное, въ составъ совѣта министровъ и въ то же время устраняя вліяніе совѣта на ревизіонную дѣятельность контроля. Правда, аргументы, которые были приведены въ средѣ особаго совѣщанія по указу 19 октября и которые были потомъ воспроизведены въ

рѣчи государственнаго контролера П. А. Харитонова въ первую сессію третьей думы [145]) въ пользу принятой нашимъ законодательствомъ системы, были не особенно точно формулированы. И большинство совѣщанія 1905 г., и государственный контролеръ говорили о томъ, что учрежденія контроля „не могутъ вести своей политики"; нѣтъ сомнѣнія, что они могутъ и должны по закону вести „свою политику", но свою политику не по отношенію къ правительству какъ цѣлому, а по отношенію къ другимъ органамъ правительства до той поры, пока разногласіе не устранено достигнутымъ въ совѣтѣ министровъ компромисомъ, одинаково обязательнымъ какъ для контроля, такъ и для другихъ вѣдомствъ; контроль безъ всякой „своей политики" безсмысленъ, какъ учрежденіе административное.

Данное дѣйствующимъ закономъ государственному контролю положеніе органа ревизующаго и, въ то же время, участвующаго въ финансовомъ управленіи приводитъ къ логической неизбѣжности включенія государственнаго контролера въ составъ совѣта министровъ и оставленія за нимъ свободы доклада лишь въ предѣлахъ ревизіонныхъ функцій контроля. Чтобы довести эту свободу до конца, чтобы сдѣлать контроль „самостоятельнымъ и независимымъ" и „выдѣлить его изъ круга другихъ вѣдомствъ", какъ было указано въ формулѣ перехода къ очереднымъ дѣламъ, принятой по поводу бюджета контроля въ первую сессію третьей думы, надо предварительно преобразовать это учрежденіе, лишивъ его административныхъ функцій; безъ такого преобразованія, контроль долженъ остаться „въ кругѣ другихъ вѣдомствъ", долженъ составлять часть механизма „совѣтскаго" управленія [146]). Такое преобразованіе, на

---

145) Зас. 18 марта 1908 г. Гос. Думы, Стен. отч., трет. соз., сес. I, ч. II, стр. 636.—Лучше формулирована та же точка зрѣнія въ рѣчи П. А. Харитонова въ зас. 16 февраля 1909 г., Стен. отч., трет. соз., сес. II, ч. II, 1772, и еще лучше въ рѣчи въ зас. Госуд. Совѣта 8 апрѣля 1909 г., Стен. отч. Гос. Сов., сес. IV, 1560 слл.

146) Съ этой точки зрѣнія, недостаточно глубоки (вообще содержательныя) замѣчанія въ поддержку указаннаго перехода къ очереднымъ дѣламъ, которыя были сдѣланы д. Шингаревымъ въ зас. гос. думы 16 марта 1908 г. „Его (государственнаго контроля) функціи, его высшее призваніе провѣрять правильность дѣйствій въ расходованіи суммъ громаднаго государственнаго бюджета, правильность смѣтныхъ назначеній, непосредственная его

нашъ взглядъ, весьма желательно, ибо, при существованіи законодательныхъ учрежденій, прежнія функціи контроля въ смѣтныхъ дѣлахъ лишены значенія [147]).

Освобожденіе ревизіонной дѣятельности контроля отъ какой-либо зависимости отъ совѣта министровъ имѣетъ двоякія юридическія послѣдствія. Прежде всего, остается совершенно неприкосновеннымъ тотъ порядокъ рѣшенія дѣлъ, связанныхъ съ ревизіей, который установленъ нашимъ законодательствомъ съ 60-хъ годовъ. Затѣмъ, государственный контроль сохраняетъ право всеподданнѣйшаго доклада по ревизіоннымъ дѣламъ въ томъ видѣ, какъ онъ существовалъ до государственной реформы. Всеподданнѣйшій отчетъ, который государственный контролеръ по закону обязанъ ежегодно представлять монарху (ст. 957 Учр. Мин. изд. 1892 г. и по прод. 1906 г.), очевидно поэтому не подлежитъ предварительному обсужденію въ совѣтѣ министровъ.

XI.

Дальнѣйшія ограниченія сферы совѣтскаго управленія вытекаютъ изъ того факта, что съ вѣдомствомъ совѣта конкурируетъ вѣдомство ряда высшихъ административныхъ коллегій.

Петровскія традиціи весьма живучи въ нашемъ административномъ строѣ: страсть къ „коллежскому“ управленію никогда не умирала. „Таковы различныя коллегіи, по различію дѣлъ и нуждъ Государственныхъ, Державнѣйшій Царь Всероссійскій, Петръ Первый премудрѣ на пользу отечества державы Своея установилъ“...

обязанность есть фактическая ревизія огромнаго сложнаго государственнаго управленія, а также и дѣятельность, помогающая выработкѣ и составленію финансовыхъ и бюджетныхъ мѣропріятій. Въ этой области никакой политики, связывающей контроль съ правительствомъ, не должно быть“... Очевидно, что „дѣятельность, помогающая въ выработкѣ и составленіи финансовыхъ и бюджетныхъ мѣропріятій“, о которой какъ бы вскользь упоминается, есть дѣятельность административная и, какъ таковая, необходимо связанная съ нѣкоторой „политикой“.

147) Государственный контролеръ въ рѣчи 16 февраля 1909 г. заявилъ, что отнятіе у контроля административной компетенціи будетъ ухудшеніемъ контроля, но ничѣмъ не мотивировалъ этого положенія.

Коллегіумъ правительственное не что иное есть, токмо правительственное собраніе, когда дѣла нѣкія собственныя не единому лицу, но многимъ, къ тому угоднымъ и отъ Высочайшей власти утвержденнымъ, подлежатъ ко управленію. Ино же есть коллегіумъ единовременное, ино же всегдашнее. Единовременное есть, когда на едино нѣкое получившееся дѣло, или на многая, но въ единомъ времени рѣшенія своего требующія, собираются угодныя къ тому лица. Всегдашнее же коллегіумъ есть, когда именнымъ нѣкіимъ дѣламъ, часто или всегда въ отечествѣ бываемымъ, опредѣляются ко оныхъ управленію число нѣкое довольное мужей" (Регламентъ или уставъ Духовныя Коллегіи). До сихъ поръ и „коллегіумъ единовременное", и „коллегіумъ всегдашнее" остаются типичнѣйшими формами русской административной дѣятельности.

Объединеніе разсыпанной храмины русской администраціи, которое совершилось указомъ 19 октября, оказалось недостаточнымъ для того, чтобы ликвидировать всѣ многочисленные „всегдашніе коллегіумы", которыми обросли верхи нашего управленія и продолжали обростать въ періодъ государственной реформы.

Само собою разумѣется, мы не въ состояніи въ данной связи дать характеристику деталей организаціи и произвести подробный анализъ компетенціи конкурирующихъ съ совѣтомъ министровъ высшихъ административныхъ коллегій; мы считаемъ излишнимъ даже перечислять тѣ изъ нихъ, которыя, хотя и занимая независимое положеніе въ нашей административной машинѣ, творятъ работу, по своему значенію второразрядную, въ родѣ, напримѣръ, опекунскаго совѣта, комитета о службѣ чиновъ гражданскаго вѣдомства, и т. д., и т. д.

Если поставить вопросъ въ такой, болѣе скромной формѣ, то, прежде всего, естественно спросить себя, въ чемъ заключается общая идея, побуждавшая наше законодательство создать, кромѣ совѣта министровъ, рядъ весьма пестрыхъ по своему составу и по своему вѣдомству административныхъ коллегій. Казалось бы на первый взглядъ, такое обиліе конкурирующихъ съ совѣтомъ учрежденій противорѣчитъ основамъ министерской организаціи, покоющейся на систематической группировкѣ административныхъ дѣлъ по отдѣльнымъ вѣдомствамъ, съ министрами во главѣ, составляющими въ своей совокупности единый совѣтъ министровъ, вѣнчающій ми-

нистерскую организацію. Это противорѣчіе несомнѣнно, и столь же несомнѣнно, что нѣтъ никакой общей идеи, его оправдывающей. Коллегіи, конкурирующія съ совѣтомъ, родились въ разное время и подъ вліяніемъ весьма разнообразныхъ обстоятельствъ и соображеній, которыхъ нельзя свести ни къ какой общей мысли. Однѣ коллегіи созданы были для обезпеченія участія спеціалистовъ въ рѣшеніи тѣхъ или другихъ дѣлъ, другія — вслѣдствіе никогда не умиравшаго недовѣрія къ единоличному рѣшенію дѣлъ министрами, третьи являются остатками „коллежской" системы 18-го вѣка, и т. д. При такихъ условіяхъ изслѣдователю русскаго публичнаго права приходится заранѣе отказаться отъ общей характеристики административныхъ коллегій и ихъ логической классификаціи, а довольствоваться лишь ихъ, такъ сказать, „инвентаремъ".

Начнемъ съ старѣйшей изъ существующихъ русскихъ коллегій. „Въ управленіи Церковномъ, Самодержавная Власть дѣйствуетъ посредствомъ Святѣйшаго Правительствующаго Синода, Ею учрежденнаго", говоритъ перенесенный въ ст. 65 новыхъ Зак. Осн. текстъ ст. 43 прежнихъ. Говоря о должности оберъ-прокурора св. синода, мы затронули уже особенности нашего церковнаго управленія. Подчиненность русской православной церкви свѣтскому авторитету не подлежитъ сомнѣнію и весьма ярко выражается въ приведенной формулѣ. Но и она не даетъ характеристики дѣйствительныхъ основъ нашего церковнаго управленія. Точнымъ изображеніемъ существующаго порядка была бы формула: въ управленіи церковномъ верховная власть дѣйствуетъ посредствомъ оберъ-прокурора св. синода, ею назначеннаго [149]).

Коллегіальное начало нашло себѣ далѣе въ Россіи весьма широкое примѣненіе въ тѣхъ отрасляхъ управленія, гдѣ его всего менѣе было бы можно ожидать, а именно въ управленіи военномъ. Мы знаемъ, что основными законами военныя дѣла рѣзко обособлены отъ другихъ дѣлъ управленія. Еще при прежнемъ государственномъ строѣ это начало выражалось въ томъ, что на ряду съ законодательными учрежденіями общими у насъ функціонировали законодательныя учрежденія военныя. Это сохранилось и теперь,

---

149) Кромѣ указаннаго выше, прим. 117—122, ср. Иванцовъ-Платоновъ. О русскомъ церковномъ управленіи, съ пред. Шарапова, 1898.

съ тою только разницею, что акты, принятые при участіи военныхъ коллегій, не имѣютъ болѣе законодательнаго въ собственномъ смыслѣ слова характера, а являются осуществленіемъ власти указной, въ сферѣ, рѣзко отмежеванной оъ пользу монарха основными законами. Нашъ законъ впрочемъ не считается съ этимъ различіемъ въ своей терминологіи и продолжаетъ говорить о „дѣлахъ законодательныхъ“ въ примѣненіи къ этимъ военнымъ коллегіямъ.

„Высшимъ учрежденіемъ для обсужденія всѣхъ возникающихъ по военно-сухопутному вѣдомству законодательныхъ дѣлъ“ является военный совѣтъ (ст. 62 кн. I Св. Военн. Пост. 1869 г., изд. 3, 1907 г.). „Законодательные вопросы по части военно-судной подлежатъ вѣдѣнію Главнаго Военнаго Суда“ (прим. къ ст. 62 тамъ же, ср. ст. 1075 слл. кн. XXIV Св. воен. пост. 1869 г., изд. 3).—Параллельно въ военно-морской администраціи стоятъ Адмиралтействъ-Совѣтъ и Главный Военно-Морской Судъ. „Разсмотрѣнію Адмиралтействъ-Совѣта подлежатъ, говоритъ ст. 24^3 кн. I, ч. I Св. Морск. Пост. по прод. 1907 г., проекты узаконеній, штатовъ и табелей по морскому вѣдомству, за исключеніемъ тѣхъ, которые подлежатъ вѣдѣнію Главнаго Военно-морского Суда“, Послѣднему принадлежитъ обсужденіе законодательныхъ вопросовъ по военно-морской судной части.

Указная компетенція военнаго совѣта, главнаго военнаго суда, адмиралтействъ-совѣта и главнаго военно-морского суда, оговорена спеціальными постановленіями основныхъ законовъ. „Постановленія по строевой, технической и хозяйственной частямъ, а равно положенія и наказы учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ военнаго и военно-морского вѣдомства, по разсмотрѣніи Военнымъ и Адмиралтействъ-Совѣтами по принадлежности, непосредственно представляются Государю Императору, если только сіи постановленія, положенія и наказы относятся собственно къ однимъ упомянутымъ вѣдомствамъ, не касаются предметовъ общихъ законовъ и не вызываютъ новаго расхода изъ казны или же вызываемый имъ новый расходъ покрывается ожидаемыми сбереженіями по финансовой смѣтѣ военнаго или морского министерства по принадлежности. Въ томъ же случаѣ, когда новый расходъ не можетъ быть покрытъ указанными сбереженіями, представленія означенныхъ постановленій, положеній и наказовъ на Высочайшее утвержденіе допускается лишь

по испрошеніи въ установленномъ порядкѣ ассигнованія соотвѣтственнаго кредита". (Ст. 96). „Постановленія по военно-судебной и военно-морской судебной частямъ издаются въ порядкѣ, установленномъ въ сводахъ военныхъ и военно-морскихъ постановленій" (Ст. 97). — Статьи эти совершаютъ двойную работу. Во-первыхъ, ими проводится грань между компетенціей военныхъ коллегій, съ одной стороны, и компетенціей законодательныхъ учрежденій, съ другой, а во-вторыхъ, ими проводится грань между указной компетенціей этихъ военныхъ коллегій, съ одной стороны, и совѣта министровъ, съ другой. Первый эффектъ гораздо болѣе ярокъ, нежели второй; онъ породилъ отнынѣ знаменитую контроверзу о Морскомъ Генеральномъ Штабѣ, но не слѣдуетъ игнорировать и второй эффектъ ст. 96 и 97, ибо представляется не безразличнымъ, будетъ ли такъ называемое военное законодательство осуществляться въ формѣ высочайше утвержденныхъ положеній совѣта министровъ или въ формѣ высочайше утвержденныхъ положеній военнаго совѣта.

На ряду съ указной компетенціей военныхъ коллегіи нашъ законъ перечисляетъ еще и цѣлый рядъ другихъ дѣлъ по военному управленію, которыя входятъ въ вѣдомство этихъ коллегій. Вѣдомство военнаго совѣта описано въ ст. 78 кн. I Св. Воен. Пост. 1869 г. изд. 3, 1907 г.: „Разсмотрѣнію Военнаго Совѣта подлежатъ: 1) всѣ дѣла и предположенія, требующія новаго учрежденія или важныхъ перемѣнъ въ разныхъ частяхъ военно-сухопутнаго управленія; 2) случаи, требующіе исправленія, дополненія, поясненія или отмѣны законовъ; 3) штаты и табели; 4) финансовыя смѣты доходовъ и расходовъ по всему военному вѣдомству; 5) требованія сверхсмѣтныхъ и авансовыхъ кредитовъ; 6) предположенія о способахъ и мѣрахъ къ исполненію смѣтныхъ назначеній; 7) важнѣйшія дѣла по военному и гражданскому управленію казачьими войсками; 8) удостоенныя Высочайшаго уваженія донесенія и жалобы, содержащія обвиненія членовъ Военнаго Совѣта, Главнокомандующихъ, Командующихъ войсками въ военныхъ округахъ и лицъ, пользующихся одинаковой съ ними властью, въ преступленіяхъ по службѣ; 9) жалобы на дѣйствія по хозяйственной части главныхъ и военноокружныхъ управленій и военно-окружныхъ совѣтовъ, а также войсковыхъ управленій казачьихъ войскъ и вообще мѣстъ и лицъ,

подвѣдомственныхъ Военному Министерству, подаваемыя въ узаконенной постепенности; 10) дѣла о пріобрѣтеніи недвижимаго имущества въ военное вѣдомство и объ отчужденіи таковаго изъ онаго; 11) дѣла по претензіямъ частныхъ лицъ на военное вѣдомство и по искамъ онаго на частныхъ лицахъ; 12) отчеты въ денежныхъ и вещевыхъ капиталахъ; 13) годовой отчетъ по эмеритальной кассѣ военно-сухопутнаго вѣдомства; 14) отчеты членовъ военнаго совѣта по инспектированію войскъ и военныхъ заведеній". Вѣдомство адмиралтействъ-совѣта описано въ ст. 24[3] кн. I, ч. I. Св. Морск. Пост. по прод. 1907 г.: „Разсмотрѣнію Адмиралтействъ-Совѣта подлежатъ: 1) Проекты узаконеній, штатовъ и табелей по морскому вѣдомству, за исключеніемъ тѣхъ, которые подлежатъ вѣдѣнію главнаго военно-морского суда. 2) Программы новаго судостроенія, какъ по отношенію къ числу, типу и вооруженію судовъ, такъ и относительно послѣдовательности и сроковъ постройки, а также предположенія о перестройкѣ, перевооруженіи и пріобрѣтеніи готовыхъ судовъ и предположенія о постройкѣ доковъ, элинговъ и другихъ портовыхъ сооруженій, имѣющихъ прямое отношеніе къ боевому флоту. 3) Предположенія объ измѣненіи плановъ воспитанія и обученія въ морскихъ учебныхъ заведеніяхъ и командахъ и вопросы о пріемѣ воспитанниковъ въ учебныя заведенія внѣ правилъ. 4) Ежегодныя программы плаванія и боевая комплектація судовъ. 5) Финансовая смѣта Морского Министерства и подчиненныхъ ему управленій, а также предположенія о способѣ выполненія хозяйственныхъ операцій. 6) Предположенія по мѣропріятіямъ, смѣтою не предусмотрѣннымъ. 7) Случаи, въ которыхъ испрашивается разрѣшеніе отступить отъ утвержденныхъ Совѣтомъ предположеній о хозяйственныхъ операціяхъ. 8) Случаи несостоятельности подрядчиковъ и поставщиковъ и затрудненій въ подрядахъ, поставкахъ и предпріятіяхъ, а равно мѣры къ отвращенію оныхъ. 9) Дѣла по претензіямъ частныхъ лицъ къ казнѣ и по взысканіямъ казны съ частныхъ лицъ. 10) Дѣла по пріобрѣтенію земельныхъ участковъ и зданій въ морское вѣдомство и объ отчужденіи таковыхъ изъ онаго. 11) Дѣла о морскихъ призахъ. 12) Дѣла эмеритальной пенсіонной кассы морского вѣдомства и высшій надзоръ за ходомъ ея операцій. 13) Всѣ вообще дѣла по хозяйственной части, превышающія власть Морского Министра. 14) Отчеты по инспектированію флотовъ, портовъ

и учрежденій морского вѣдомства и возникающіе изъ этихъ отчетовъ законодательные и хозяйственные вопросы относительно средствъ и способа устраненія замѣченныхъ недостатковъ. 15) Ежегодные отчеты о наличіи въ портахъ запасовъ топлива, снарядовъ, боевыхъ запасовъ, провизіи и обмундированія. 16) Дѣла, предлагаемыя на обсужденіе Адмиралтействъ Совѣта Морскимъ Министромъ".

Гражданская администрація съ учрежденіемъ совѣта министровъ, казалось бы, должна была окончательно сосредоточиться въ совѣтѣ. Здѣсь не было тѣхъ особенностей, которыя заставляли сохранить прежнія коллегіи по дѣламъ церковнаго и военнаго управленій. На дѣлѣ этого не случилось, и рядомъ съ совѣтомъ особыя высшія административныя коллегіи продолжаютъ функціонировать по дѣламъ общаго управленія.

Сюда относятся, прежде всего, состоящіе „въ составѣ Государственнаго Совѣта", какъ говоритъ законъ, но на самомъ дѣлѣ лишь внѣшнимъ образомъ съ нимъ связанные, Департаменты и особыя Присутствія. Эти коллегіи частью имѣютъ судебныя или судебно-административныя функціи, частью же являются органами управленія въ собственномъ смыслѣ слова. Если брать ихъ только, какъ органы управленія, то вотъ ихъ компетенція по дѣйствуюшему закону.

Первый Департаментъ Государственнаго Совѣта: дѣла объ учрежденіи заповѣдныхъ имѣній (а); дѣла объ утвержденіи въ почетныхъ достоинствахъ (княжескомъ, графскомъ и баронскомъ) и о передачѣ дворянами фамилій, гербовъ и титуловъ (б); дѣла объ употребленіи имуществъ или капиталовъ, пожертвованныхъ для опредѣленной надобности казнѣ, земству, городу или какому-либо обществу, учрежденію и т. п., если употребленіе сихъ имуществъ или капиталовъ, сообразно указанному жертвователемъ назначенію, сдѣлается, по измѣнившимся обстоятельствамъ, невозможнымъ (Зак. Гражд. ст. 986) (в) (ст. 68 Учр. Гос. Сов. Св. Зак. т. I. Ч. II. изд. 1906 г.; пункты 1, 2 и 5, остальные не затрогиваютъ дѣлъ административныхъ).

Второй Департаментъ Государственнаго Совѣта: кассовый отчетъ Министра Финансовъ (а); годовые отчеты Государственнаго Банка и Государственныхъ Сберегательныхъ Кассъ (б); годовые отчеты Государственныхъ Дворянскаго

Земельнаго и Крестьянскаго Поземельнаго Банковъ (в); отчеты С.-Петербургской и Московской Ссудныхъ Казенъ при разногласіи между Министромъ Финансовъ и Государственнымъ Контролемъ (г); годовой отчетъ по операціи выдачи ссудъ на сельскохозяйственныя улучшенія (д); дѣла о разрѣшеніи постройки частныхъ желѣзныхъ дорогъ, если не требуется ассигнованія средствъ изъ казны, а равно дѣла объ устройствѣ подъѣздныхъ путей въ тѣхъ случаяхъ, когда для сего требуется Высочайшее разрѣшеніе (Пол. Подъѣзд. Пут.. ст. 22 п. 1) (е); дѣла объ избраніи способовъ удовлетворенія правительства по его претензіямъ къ желѣзнымъ дорогамъ, принятымъ въ казенное завѣдываніе отъ несостоятельныхъ обществъ (Уст. Желѣзн. Дор., изд. 1886 г., ст. 143) (ж); дѣла объ образованіи и отводѣ, а равно продажѣ участковъ казенной земли въ случаяхъ, указанныхъ въ статьяхъ 112 и 115 приложенія къ статьѣ 28 и въ статьѣ 7 приложенія къ статьѣ 29 Устава Сельскаго Хозяйства (изд. 1903 г.) (з); дѣла о предоставленіи, въ случаѣ, указанномъ въ статьѣ 14 приложенія къ статьѣ 28 Устава Сельскаго Хозяйства (изд. 1903 г.), въ потомственное пользованіе свободныхъ казенныхъ участковъ и прочія дѣла объ отводѣ въ пользованіе участковъ казенной земли (и) (Ст. 69 Учр. Гос. Сов., пункты 1—9).

Особое Присутствіе Государственнаго Совѣта по дѣламъ о принудительномъ отчужденіи недвижимыхъ имуществъ и вознагражденіи ихъ владѣльцевъ: дѣла о принудительномъ отчужденіи недвижимыхъ имуществъ, временномъ ихъ занятіи и установленіи права участія въ пользованіи ими для государственной или общественной пользы, а также дѣла о вознагражденіи частныхъ лицъ за имущества, отчуждаемыя или временно занимаемыя для государственной или общественной пользы (Ст. 97 Учр. Гос. Сов.).

Ни одинъ изъ пунктовъ, перечисленныхъ выше и опредѣляющихъ компетенцію административныхъ коллегій въ составѣ государственнаго совѣта, не вызываетъ особыхъ недоумѣній; только компетенція Второго Департамента по желѣзнодорожнымъ дѣламъ является какъ извѣстно, предметомъ спора [150]), но споръ этотъ сосредоточенъ

---

[150]) Ср. запросъ по дѣлу постройки Приднѣпровской ж. д. Прил. къ стен. отч., Гос. Дума, Трет. соз., сес. I, ч. I, 487: пренія въ зас. Гос. Думы 25 февраля, 5 Марта и 8 Мая 1909 г. Стен. отч., Трет. соз., сес. II, ч. II, 2470 слл., 3192 слл., ч. IV, 945 слл.

вокругъ вопроса о разграниченіи въ желѣзнодорожныхъ дѣлахъ сферы власти законодательной и административной и объема полномочій второго департамента, съ одной стороны, и государственной думы и государственнаго совѣта, съ другой. Какъ бы этотъ вопросъ не рѣшился, все, что будетъ признано областью управленія въ желѣзнодорожномъ дѣлѣ, отойдетъ къ второму департаменту и, слѣдовательно, въ сферѣ совѣтскаго управленія не окажется.

Финансовое управленіе не является равнымъ образомъ всецѣло совѣтскимъ. На ряду съ совѣтомъ министровъ здѣсь фигурируетъ особая, спеціально финансовая, коллегія, именуемая комитетомъ финансовъ. Коллегія эта, созданная еще въ 1806 г. [151]), была, указомъ 28 марта 1906 г. „о компетенціи и составѣ Комитета Финансовъ", вновь призвана къ жизни при новомъ государственномъ строѣ, съ ближайшей цѣлью обсужденія вопросовъ о государственныхъ займахъ; тѣмъ же указомъ къ его вѣдомству отнесены и нѣкоторыя другія финансовыя дѣла.

Комитетъ, представляющій коллегію, часть членовъ которой назначается монархомъ, а другую часть составляютъ ex officio предсѣдатель совѣта министровъ, министръ финансовъ и государственный контролеръ (ст. 2 Учр. Ком. Фин. Св. Зак. Т. I, ч. II, изд. 1906 г.), именуется въ законѣ „высшимъ совѣщательнымъ учрежденіемъ по дѣламъ государственнаго кредита и финансовой политики" (ст. 1). Къ предметамъ веденія его отнесены: „а) соображенія времени и условій совершенія государственныхъ займовъ для покрытія расходовъ, Высочайше утвержденныхъ въ установленномъ въ законѣ порядкѣ [152]); б) обсужденіе въ порядкѣ управленія

[151]) Исторія Комитета см. Министерство Финансовъ 1802—1902, 1902, I, 39, 46, 216, 416, II, 24, 339.

[152]) Какъ извѣстно, ст. 118 основныхъ законовъ устанавливаетъ, что государственные займы „разрѣшаются" въ законодательномъ порядкѣ, а „время и условія совершенія" ихъ „опредѣляются въ порядкѣ верховнаго управленія". Соотвѣтственно и редактированъ п. а. Толкованіе ст. 118 затруднительно; вокругъ него образовалась уже контроверза. Ср. докладъ бюджетной комиссіи III думы по внесенному министромъ финансовъ законопроекту о предоставленіи ему совершенія кредитной операціи, не ожидая утвержденія государственной росписи на 1908 годъ. Прил. къ стен. отч. гос. думы, трет. соз., сес. 1, т. II, стр. 1217; рѣчи д. Аджемова и министра финансовъ В. Н. Коковцева въ гос. думѣ, 16 іюня 1908 г., стен. отч., трет. соз., сес. 1, ч. III, 3279, 3283, 3291.

другихъ дѣлъ, касающихся государственнаго кредита, а также вопросовъ денежнаго обращенія и в) предварительное, съ Высочайшаго соизволенія, разсмотрѣніе дѣлъ по финансовой части, подлежащихъ разрѣшенію въ законодательномъ порядкѣ“ (ст. 3).

Изъ приведеннаго постановленія о вѣдомствѣ комитета финансовъ видно, что обсужденіе въ порядкѣ управленія вопросовъ государственнаго кредита (п. а и первая часть п. б) и денежнаго обращенія (п. б) цѣликомъ изъяты изъ сферы совѣтскаго управленія; права управленія осуществляются здѣсь монархомъ при обязательномъ содѣйствіи комитета финансовъ. Само собою разумѣется, что совѣту министровъ можетъ быть предоставлено высказаться и по этимъ дѣламъ до обсужденія ихъ въ комитетѣ финансовъ, но отзывъ его никакого юридическаго значенія не имѣетъ, и докладъ дѣла черезъ комитетъ финансовъ обязателенъ [153]). Другое значеніе имѣютъ дѣла, указанныя въ п. в.—„предварительное, съ Высочайшаго соизволенія, разсмотрѣніе дѣлъ по финансовой части, подлежащихъ разрѣшенію въ законодательномъ порядкѣ“. Эти дѣла вносятся въ комитетъ финансовъ съ Высочайшаго соизволенія; такимъ образомъ, по общему правилу они будутъ направляться (согласно ст. 14 Учр. Сов. Мин.) черезъ совѣтъ министровъ и лишь въ видѣ исключенія черезъ комитетъ финансовъ. Здѣсь рѣчь идетъ слѣдовательно не о внѣсовѣтскомъ въ указанномъ выше смыслѣ управленіи, а лишь о правѣ монарха совѣтское дѣло сдѣлать внѣсовѣтскимъ.

---

[153]) На практикѣ встрѣчаются случаи, когда такого рода дѣла обсуждались и въ совѣтѣ министровъ. См. указъ 24 января 1907 г. о выпускѣ Государственной 4% ренты на нарицательный капиталъ 70.000.000 руб.:.. „согласно представленію вашему (м-ра финансовъ), въ Совѣтѣ Министровъ и Комитетѣ Финансовъ разсмотрѣнному, повелѣваемъ...“ Собр. узак. 1907, Отд. 1, ст. 169.

III. Единство и нераздѣльность Россіи.

III. Единство и нераздѣльность Россіи.

I. Происхожденіе ст. 1 осн. зак. II. Юридическое содержаніе ст. 1. Неотчуждаемость государственной территоріи. III. Верховенство государственной власти; государство и самоуправленіе. IV. Областная автономія въ исторіи государственнаго развитія Россіи: 1. Украйна. V. 2. Прибалтійскій край. VI. 3. Старая Финляндія. VII. 4. Губерніи, отъ Польши присоединенныя. VIII. 5. Бессарабія IX. 6. Царство Польское. X. Общіе выводы. XI. Ст. 2 осн. зак. и правовое положеніе Великаго Княжества Финляндскаго въ составѣ русскаго государства.

Основные Законы 23 апрѣля 1906 года впереди отдѣльныхъ постановленій, опредѣляющихъ нынѣшній русскій государственный порядокъ, помѣстили три статьи, за которыми признано значеніе какъ бы „предпосылокъ“ въ устанавливаемой этими законами правовой системѣ. Онѣ стоятъ внѣ отдѣльныхъ главъ, на которыя законодатель раздѣлилъ весь матеріалъ основныхъ законовъ, ранѣе даже постановленій о существѣ верховной самодержавной власти, составляющихъ первую главу акта 23 апрѣля 1906 г.

Текстъ этихъ предпосылокъ русскаго государственнаго порядка таковъ:

Ст. 1. Государство Россійское едино и нераздѣльно.

Ст. 2. Великое Княжество Финляндское, составляя нераздѣльную часть Государства Россійскаго, во внутреннихъ своихъ дѣлахъ управляется особыми установленіями на основаніи особаго законодательства.

Ст. 3. Русскій языкъ есть языкъ общегосударственный и обязателенъ въ арміи, во флотѣ и во всѣхъ государственныхъ и общественныхъ установленіяхъ. Употребленіе мѣстныхъ языковъ и нарѣчій въ государственныхъ и общественныхъ установленіяхъ опредѣляется особыми законами.

Оставляя въ сторонѣ постановленія ст. 3, изученіе которыхъ должно составить предметъ самостоятельнаго изслѣдованія, сопряженнаго съ изученіемъ ряда деталей нашего административнаго и процессуальнаго права, я имѣю въ виду дать ниже историческій и догматическій комментарій первыхъ двухъ статей основныхъ законовъ.

I.

Откуда въ основныхъ законахъ 1906 г. появилась формула — „Государство Россійское едино и нераздѣльно“?

Старое наше право ея не знало. Несмотря на то, что правовая истина, которая выражена этой формулой, создана была, очевидно, не 23 апрѣля 1906 года, несмотря на существенное, казалось бы, значеніе этой истины, постановленіе ст. 1 основныхъ законовъ не было выговорено въ нашемъ прежнемъ законодательствѣ. Успѣвъ привыкнуть къ ней, современный государствовѣдъ, при чтеніи старыхъ основныхъ законовъ, съ удивленіемъ видитъ, что тамъ мѣста ей не нашлось, не нашлось, несмотря на то, что старые основные законы, по мысли Сперанскаго, должны были опредѣлять „существо союза государственнаго“.

Причины столь поздняго появленія у насъ законодательной формулы—„государственное единство и нераздѣльность“ понятны. Все построеніе старыхъ основныхъ законовъ логически покоится на отождествленіи государства съ государемъ: монархъ не является въ нихъ „органомъ государства“, какъ въ конституціонной монархіи, не является даже „первымъ служителемъ государства“, какъ любили говорить теоретики просвѣщеннаго абсолютизма; власть принадлежитъ не „государству“, а „государю“; онъ „Монархъ самодержавный и неограниченный“ и „повиноваться верховной его власти. не токмо за страхъ, но и за совѣсть Самъ Богъ повелѣ-

ваетъ". Съ этой точки зрѣнія понятно, что сознаніе государственнаго единства складывается въ формѣ признанія единства власти монарха, обладающаго верховными полномочіями на всемъ пространствѣ Россіи. Поэтому, единственный разъ, когда прежніе основные законы прямо затрогивали проблему, рѣшенію которой теперь посвящена ст. 1 акта 23 апрѣля 1906 г., они приходили къ правовому положенію, по формѣ своей существенно отличному отъ этой статьи. Ст. 4 Зак. Осн., изд. 1892 г., гласила: „Съ Императорскимъ Всероссійскимъ престоломъ нераздѣльны суть престолы: Царства Польскаго и Великаго Княжества Финляндскаго". Теперь „нераздѣльно" „Государство Россійское", тогда „нераздѣльны" „престолы" всероссійскій, царства Польскаго и великаго княжества Финляндскаго.

Формула ст. 1 основныхъ законовъ 1906 г., какъ многое другое въ нихъ, западнаго происхожденія. Она описываетъ созданное русской исторіей на пространствѣ вѣковъ правовое положеніе словами, заимствованными изъ политическаго лексикона великой французской революціи.

Провозглашеніе единства и нераздѣльности государства, подобное тому, которое мы находимъ въ ст. 1 нашихъ основныхъ законовъ, встрѣчается въ цѣломъ рядѣ западно-европейскихъ конституцій. Всѣ эти постановленія общимъ своимъ источникомъ имѣютъ ст. 1 тит. II французской конституціи 1791 г. Эта статья гласитъ: „Le Royaume est un et indivisible: son territoire est distribué en quatre vingt trois départements, chaque département en districts, chaque district en cantons".

Революціонная формула имѣетъ свою, и весьма любопытную, исторію. 5 августа 1791 г. національное собраніе приступило къ обсужденію выработаннаго „комитетами конституціи и пересмотра" проекта конституціоннаго акта. Докладчикъ комитетовъ Туре (Thouret) прочелъ проектъ въ его цѣломъ, безъ всякихъ комментаріевъ, дабы, по его словамъ, легче можно было судить, „какое впечатлѣніе эта работа способна произвести на французскій народъ". Въ проектѣ, послѣ деклараціи правъ и перваго титула, заключавшаго перечисленіе „основныхъ положеній, гарантируемыхъ конституціей", слѣдовалъ второй титулъ „De la division du royaume

et de l'état des citoyens", статья I котораго говорила: „La France est divisée en 83 départements, chaque département en districts, chaque district en cantons". Комментируя эту статью въ засѣданіи 8 августа Туре сказалъ: „Титулъ II... устанавливаетъ раздѣленіе территоріи имперіи на 83 департамента; установить это—дѣло конституціи; ибо многочисленность департаментовъ есть наиболѣе вѣрная гарантія ихъ подчиненности и сильнѣйшее препятствіе федеративнымъ замысламъ". Обсужденіе этого текста происходило въ засѣданіи 9 августа. Рабо-Сентъ-Этьенъ (Rabaud-Saint Etienne) сказалъ: „Во всѣхъ конституціонныхъ декретахъ относительно раздѣленія королевства, собраніе все относило къ принципу единства, который долженъ обезпечить твердость имперіи; королевство при этомъ всегда представлялось какъ нѣчто единое. Дабы въ конституціи никогда нельзя было бы найти аргумента въ пользу раздѣленія на федеративныя республики, я предлагаю, чтобы вышеприведенный принципъ былъ освященъ и чтобы было сказано: королевство едино и нераздѣльно; его территорія раздѣлена, въ цѣляхъ управленія, на 83 департамента, каждый департаментъ на дистрикты, каждый дистриктъ на кантоны". Послѣ обмѣна мнѣній по вопросу о томъ, надо ли поминать число департаментовъ, предложеніе Рабо-Сентъ-Этьена было проголосовано, въ слегка измѣненной редакціи, и принято собраніемъ. При второмъ чтеніи 2 сентября редактированная Рабо-Сентъ-Этьеномъ статья I титула II проекта преній не вызвала, и въ утвержденномъ въ засѣданіи 4 сентября 1791 г. текстѣ первой французской конституціи оказалась такимъ образомъ приведенная выше формула [1]).

За этими немногословными преніями скрывался громаднаго значенія переворотъ въ исторіи политическихъ учрежденій. Появленіе ст. I тит. II конституціи 1791 г. являлось знаменіемъ окончательнаго торжества новой государственности.

Весьма значительная часть французовъ XVIII столѣтія была убѣждена въ томъ, что сложившійся государственный порядокъ

---

[1]) Archives parlementaires, **29** (1888), 209, 262, 301, **30** (1888), 153, 190. Инициатива будущаго жирондиста Рабо-Сентъ-Этьена заслуживаетъ вниманія: она лишній разъ доказываетъ неосновательность легенды о „федерализмѣ" въ программѣ Жиронды. Ср. Aulard, Histoire politique de la révolution fransaise [8], 1905, 401.

старой французской монархіи покоился на особой „конституціи“, особыхъ „основныхъ законахъ“. Монтескье прямо утверждалъ, что именно наличность этихъ основныхъ законовъ характеризуетъ вообще понятіе монархіи въ отличіе отъ „деспотіи“ [2]). Но въ чемъ заключалась конституція французской монархіи,—на этомъ мнѣнія расходились. Общій хаосъ въ функціонированіи государственной машины и общая неясность правового строя, характерныя для стараго порядка, отражались и на теоріи старой „конституціи“. „Намъ почти невозможно понять, говоритъ талантливый историкъ, тотъ смутный и плачевный порядокъ, который заставлялъ всѣхъ добрыхъ французовъ желать новаго строя... Не ищите здѣсь ни сколько нибудь ясныхъ опредѣленій, ни твердыхъ и постоянныхъ границъ, ни точныхъ цифръ: все было неустойчиво, измѣнчиво, неясно, запутанно, противорѣчиво; не только безспорныя въ принципѣ правила не уважались, но въ огромномъ числѣ случаевъ не было извѣстныхъ правилъ, не было даже серьезныхъ традицій. Тамъ, гдѣ ожидаешь найти что-либо положительное, ясное, открываешь при ближайшемъ разсмотрѣніи только запутанность и темноту. Попробуйте опредѣлить границы и раздѣленіе королевства, устройство властей, ихъ компетенцію, положеніе лицъ и имуществъ,—вы всюду сталкиваетесь съ задачами, которыя неразрѣшимы и таковыми остаются, потому что границы и раздѣленіе не были ни ясно очерчены, ни постоянны; потому что эти власти постоянно производили взаимные захваты; потому что не было ни одного права, котораго размѣры и предѣлы были бы точно извѣстны“ [3]). Не удивительно при такихъ условіяхъ, что пониманіе „конституціи“ и „основныхъ законовъ“ французскаго

---

[2]) ... Le gouvernement monarchique, celui où un seul gouverne, mais par des lois fixes et établies; au lieu que dans le despotique, un seul, sans loi et sans règle, entraine tout par sa volonté et par ses caprices... Les pouvoirs intermédiaires subordonnés et dépendans constituent la nature du gouvernement monarchique, c'est-à-dire de celui où un seul gouverne par des lois fondamentales... Esprit des Lois, liv. II, chap. I, IV. Oeuvres de M. de Montesquieu, I, Amsterdam, 1781, 15, 31.—Объ идеѣ старинной французской конституціи Lemaire, Les lois fondamentales de la monarchie française d'après les théoriciens de l'ancien régime, 1907; Zweig, Die Lehre vom Pouvoir Constituant, 1909, 142 ff.—Ковалевскій, Происхожденіе современной демократіи, I, 1895, 245.

[3]) Champion, La France d'après les cahiers de 1789, 1897, 29.

королевства представляетъ множество варіантовъ. Однимъ изъ такихъ варіантовъ являлась традиція, которую можно было-бы назвать „федеративною“.

Она сводилась къ слѣдующему. Власть французскаго короля не является неограниченною. Напротивъ того, онъ связанъ „основными законами“ королевства. Къ числу этихъ законовъ относятся тѣ акты, которые опредѣляютъ условія подчиненія королямъ отдѣльныхъ французскихъ земель. Эти „капитуляціи“ провинцій гарантируютъ имъ извѣстную автономію, которая не можетъ быть нарушена. Автономія находитъ себѣ выраженіе, прежде всего, въ правѣ провинцій, въ лицѣ своихъ провинціальныхъ „сословій“, участвовать въ государственномъ управленіи, и затѣмъ, въ неприкосновенности ихъ мѣстныхъ „обычаевъ“ [4]).

„Привилегіи и права“ французскихъ провинцій представляютъ собой наслѣдіе прошлаго. Процессъ собиранія отдѣльныхъ земель въ рукахъ королей сопровождался во Франціи, какъ почти всюду въ Европѣ, заключеніемъ между короной и присоединяемыми землями, соглашеній, гарантировавшихъ послѣднимъ извѣстныя вольности. Возьмемъ примѣръ. Въ 1499 г. при заключеніи брака между французскимъ королемъ Людовикомъ XII и Бретонской герцогиней были дарованы брачнымъ договоромъ особыя привилегіи Бретани. Въ этомъ актѣ король гарантируетъ бретонской землѣ и ея подданнымъ ихъ прежніе права, вольности и обычаи какъ въ дѣлахъ церкви, такъ и въ дѣлахъ правосудія и обязуется не издавать никакихъ законовъ и конституцій иначе, какъ въ установленномъ въ Бретани порядкѣ [5]).

---

4) Ковалевскій, I, 267; Wahl, Vorgeschichte der Französischen Revolution, II, 1907, 255; Lemaire, 314 ss.

5) C'est a scavoir, que en tant que touche de garder et conduire le pays de Bretaigne et les subgectz d'icellui en leur droitz, liberte, franchises, usaiges, coustumes, et stiles tant en fait de l'Eglise, de la Justice, comme Chancellerie, Conseil, Parlement, Chambres des Comptes, Tresorerie generalle, et autres de la Noblesse et commun peuple, en maniére que aucune nouvelle loy ou constitution n'y soit faite, fors en la maniére accoutumée par les Roys et Ducs prédécesseurs de nostre dite cousine la Duchesse de Bretaigne; Que nous voullons, entendons, accordons, et promectons garder et entretenir ledit pays et subgectz de Bretaigne en leurs dits droits et libertez ainsi qu'ils en ont joüy du temps des feux Ducs prédecesseurs de nostre dite cousine... Articles

такого рода множество. При помощи ихъ воздвигалось зданіе государственнаго единства Франціи, и сознаніе ихъ существованіи и ихъ обязательной силы живо во Франціи XVIII столѣтія. Несмотря на то, что королевская власть, подготовляя то, что было окончено революціей, послѣдовательными усиліями добилась своей собственной независимости отъ прежнихъ феодальныхъ ограниченій и создала послушный центральной власти бюрократической механизмъ провинціальной администраціи, [6])—все-же карта Франціи стараго режима остается пестрой. „Кромѣ всѣхъ многочисленныхъ видовъ административныхъ дѣленій, говоритъ историкъ французскаго провинціальнаго управленія [7]), до - революціонная Франція имѣла еще то, что неизвѣстно Франціи современной, а именно дѣленіе политическое. При всей своей административной пестротѣ, страна можетъ быть гладкою въ политическомъ отношеніи, если всѣ ея части стоятъ въ одинаковомъ отношеніи къ цѣлому государству, верховной власти; наоборотъ, во Франціи стараго порядка, административная пестрота усложнялась еще пестротою политической, такъ какъ различныя части страны стояли не въ одинаковомъ отношеніи къ центральной власти; однѣ изъ нихъ обладали нѣкоторыми политическими правами, которыхъ были лишены другія, причемъ политическія права одной области не всегда были тождественны или равносильны съ правами другой. Въ этомъ отношеніи вся территорія Франціи раздѣлялась на двѣ неравныя части: одна бóльшая часть, представляла собою области, лишенныя мѣстнаго самоуправленія, управлявшіяся бюрократически; другая, меньшая, состояла изъ областей, обладавшихъ извѣстною степенью самоуправленія. Первая изъ этихъ частей представляла собою совершенно гладкую въ политическомъ смыслѣ территорію, такъ какъ всѣ входившія въ ея составъ области находились въ одинаково

---

accordéz pas Louis XII, Roy de France, touchant les Privilèges et droits de la Bretagne, de A. 1499. Schmauss, Corpus juris gentium academicum, 1730, 156.

[6]) Ардашевъ, Абсолютная монархія на Западѣ, 1902, 100 слл.; Koser, Staat und Gesellschaft der neueren Zeit, въ Hinneberg, Die Kultur der Gegenwart, II, V, I, 1908, 123.

[7]) Ардашевъ, Провинціальная администрація во Франціи въ послѣднюю пору стараго порядка 1774—1789, I, 1900, 204 слл.

безправномъ положенiи въ отношенiи къ центральной власти; другая, наоборотъ, представляла, въ политическомъ отношенiи, значительную пестроту, такъ какъ права, которыми она обладала, были въ значительной степени различны, какъ для различныхъ группъ областей, такъ и для отдѣльныхъ областей, входившихъ въ составъ этой части".

Достаточно отмѣтить эту пестроту политической карты Францiи, не вдаваясь въ подробности устройства тѣхъ „областей съ штатами", „областей синдикатныхъ" и „абонированныхъ" (pays d'Etats, pays syndiqués, pays abonnés), которыя пользовались автономiей. „Права и вольности" ихъ не только жили въ дѣйствовавшемъ французскомъ государственномъ правѣ стараго порядка, но сознавались французскимъ народомъ, какъ часть его исторической „конституцiи" [8]). Достаточно заглянуть въ наказы при выборахъ въ генеральные штаты 1789 г., чтобы въ этомъ убѣдиться. Въ цѣломъ рядѣ ихъ мы видимъ, что отдѣльныя сословiя въ Бургони, Бретани, Нормандiи, Поатье, Артуа, Лотарингiи, Альзасѣ, Франшъ-Конте, Домбѣ, Провенсѣ, Руссильонѣ, Беарнѣ, Наваррѣ и т. д., и т. д., настойчиво говорятъ о необходимости закрѣпить и охранять тѣ вольности и обычаи своихъ земель, кои покоятся на „трактатахъ" и „капитуляцiяхъ" стараго времени [9]).

Но въ этихъ наказахъ слышится рядомъ и другая нота. Идеалу федеративному противопоставляется идеалъ унитарный. Ради единства Францiи предлагается пожертвовать пергаментами старинныхъ „трактатовъ" и „капитуляцiй"; рядъ наказовъ утверждаютъ, что права народа будутъ лучше гарантированы общефранцузскимъ народнымъ представительствомъ и общефранцузскою „конституцiей", нежели „штатами" отдѣльныхъ земель и „конституцiями" этихъ послѣднихъ [10])

Весьма разнообразныя теченiя французской политической мысли поддерживали выражавшееся здѣсь враждебное федеративной „конституцiи" настроенiе. Съ одной стороны, теоретики народовластiя и

---

[8]) Ср. классическiя страницы въ Старомъ порядкѣ и революцiи **Токвиля**, въ частн. appendice.

[9]) **Champion**, 44 ss.

[10]) **Champion**, 44, n. 1, 54 ss.

въ особенности Руссо проповѣдовали идеалъ нераздѣльнаго верховенства единой общей воли, плохо мирившійся съ исторической традиціей мѣстныхъ центровъ автономной государственной власти. Съ другой стороны, теоретики децентрализаціи, мечтавшіе покрыть Францію, волею королевской власти, сѣтью правильно организованныхъ единицъ самоуправленія, равнымъ образомъ относились враждебно къ этой традиціи, мечтая замѣнить хаотическіе пережитки прошлаго, случайно сохранившіеся въ отдѣльныхъ земляхъ Франціи, раціональною, построенною по одному общему плану, системою раздѣленія страны на равныя другъ другу провинціи, съ предоставленіемъ каждой изъ нихъ, и ихъ дальнѣйшимъ подраздѣленіямъ, опредѣленной доли участія въ государственномъ управленіи [11]).

[11]) Turgot, A Mémoire au roi, sur les Municipalités, sur la hiérarchie qu'on pourrait établir entre elles, et sur les services que le Gouvernement en pourrait tirer (1775) въ Oeuvres (éd. Daire), II, 1844, 502 ss.: Les droits des hommes réunis en société ne sont point fondés sur leur histoire, mais sur leur nature. Il ne peut y avoir de raison de perpétuer les établissement faits sans raison... Votre Majesté, tant qu'elle ne s'écartera pas de la justice, peut se regarder comme un législateur absolu... La cause du mal, Sire, vient de ce que votre nation n'a point de constitution. C'est une Société composée de différents ordres mal unis et d'un peuple dont les membres n'ont entre eux que très-peu de liens sociaux... Vous êtes forcé de statuer sur tout, et le plus souvent par des volontés particulières, tandis que vous pourriez gouverner comme Dieu par des lois générales, si les parties intégrantes de votre empire avoient une organisation et des rapports connus... Quelques-unes de ces provinces ont cependant une espèce de constitution, des assemblées, une sorte de voeu public; c'est ce que l'on appelle des pays d'Etats. Mais étant composés d'ordres dont les prétentions sont très diverses et les intérêts très séparés les uns des autres et de celui de la nation, ces Etats sont loin encore d'opérer tout le bien qui serait à desirer pour les provinces à l'administration desquelles ils ont part. Les provinces qui en jouissent sentent moins la nécessité de la réforme. La meilleure et la plus douce manière de les y conduire serait, pour Votre Majesté, la bonté avec laquelle elle donnerait, aux autres provinces qui n'ont point du tout de constitution, une constitution mieux organisée que celle dont s'énorgeillissent aujourd'hui les pays d'Etats. C'est par l'exemple qu'on peut leur faire désirer, sire, que votre pouvoir les autorise à changer ce qu'il y a de defectueux dans leur forme actuelle... — Объ этомъ весьма замѣчательномъ мемуарѣ Güntzberg, Die Gesellschafts-und Staatslehre der Physiokraten, въ Iellinek und Anschütz' Abhandlungen, 1907, 118, ss,, гдѣ ссылки на дальнѣйшую литературу. Среди физіократовъ въ особенности Le Trosne въ De l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt (1779) развилъ

Съ революціею вѣсы рѣзко и сразу-же склоняются въ сторону унитарнаго идеала. Въ томъ нѣтъ ничего удивительнаго. Побѣда этого идеала обусловлена общимъ направленіемъ, въ которомъ развивались событія революціи. Объединеніе трехъ сословій въ одно національное собраніе создало ту „общую волю", которая должна была нераздѣльно властвовать надъ французскимъ народомъ; ночью 4 августа было провозглашено, что „національное собраніе цѣликомъ упраздняетъ феодализмъ", а съ тѣмъ исчезли тѣ традиціонныя границы, въ которыхъ дѣйствовала французская государственная власть стараго режима. Могли-ли пережить эти два переворота тѣ остатки сѣдой старины, которыми являлись провинціальныя автономіи? Очевидно, нѣтъ. И на самомъ дѣлѣ однимъ изъ первыхъ актовъ національнаго собранія было раздѣленіе Франціи на департаменты, упразднявшее прежнюю пестроту политической карты страны. Мысль, что Франція должна быть „едина и нераздѣльна", впослѣдствіи вылившаяся въ конституціонной формулѣ, которая намъ извѣстна, является руководящей въ предпринятой національнымъ собраніемъ административной реформѣ. Пренія собранія свидѣтельствуютъ объ этомъ. Основной задачей конституціи, говорятъ защитники проекта раздѣленія Франціи на департаменты, является установленіе государственнаго единства, упраздненіе мѣстныхъ „предразсудковъ", мѣстныхъ правъ и привилегій, мѣшающихъ французскому народу слиться въ одно цѣлое; только раздѣленіе королевства на равныя другъ другу части, безусловно подчиненныя государственной власти и лишенныя какихъ бы то ни было традицій сепаратизма, можетъ соотвѣтствовать новому государственному порядку Франціи. — Таковъ общій смыслъ всѣхъ рѣчей защитниковъ новой системы въ послѣдовательномъ рядѣ засѣданій національнаго собранія въ ноябрѣ 1789 г. [12]). Лишь

эти мысли Тюрго. Ср. Güntzberg, 125, n. 23; Онкенъ. Исторія политической экономіи до Адама Смита, р. пер., 1908, 477 слл. Планъ раздѣленія Франціи, предложенный Ле-Трономъ, по мнѣнію Esmein, Précis élémentaire de l'histoire du droit français de 1789 à 1814, 1908, 76, оказалъ непосредственное вліяніе на систему департаментовъ. Къ сожалѣнію, я не могъ провѣрить этого указанія, такъ какъ сочиненія Ле-Трона въ книгохранилищахъ Петербурга я не могъ найти.

[12]) Засѣданіе 3 Ноября 1789 г. Thouret:... Etablir la constitution, c'est porter au nom de la nation, en vertu du plus puissant de ses pouvoirs qui n'existent qu'en elle, et non dans aucune de ses parties, la loi suprême qui

робкіе голоса раздаются въ пользу сохраненія мѣстныхъ автономій, но они не находятъ себѣ отголоска [13]). Традиціонная „конституція" стараго порядка падаетъ, и національному собранію остается лишь занести въ новую государственную хартію 1791 г. торжественное провозглашеніе завершеннаго имъ „единства и нераздѣльности" Франціи.

lie et subordonne les différentes parties de l'Etat au tout. L'intérêt de ce tout, c'est à dire de la nation en corps, peut seul déterminer les lois constitutionnelles; et rien de ce qui tiendrait aux systèmes, aux préjugés, aux habitudes, aux prétentions locales ne peut entrer dans la balance... La position n'est plus la même qu'elle était avant la révolution actuelle. Lorsque la toute puissance était par le fait dans les mains des ministres, et lorsque les provinces isolées avoient des droits et des intérêts particuliers à défendre contre le despotisme, chacune désirait avec raison d'avoir son corps particulier d'administration, et de l'établir au plus haut degré de puissance et de force qu'il est possible; mais toutes les provincessont maintenant associées en droits et en intérêts, et la liberté politique est assurée par la permanence du Corps législatif... Rabaut de Saint-Etienne:... La régime nouveau, décrété par l'Assemblée Nationale remplace donc avantageusement cinq on six régimes imparfaits. Il n'y a plus diverses nations dans le royaume; il n'y a que des Français; et de même que Louis XIV disait un jour, d'un simple pacte de famille: Il n'y a plus de Pyrenées, nous pourrons dire du pacte solennel qu'on juré douze cents représentants de la nation: Il n'y a plus de provinces... Засѣданіе 4 Ноября. Duquesnoy:... je ne doute pas que les provinces ne soient aussi pénétrées que nous de la nécessité d'étouffer ce fatal et malheureux principe de division qui éloigne le Provençal du Languedocien, le Lorrain de l'Evêchois, et qui faisait, ci-devant, des provinces de la France, autant de souverainetés independantes, gouvernées par un viceroi ou pacha sous le nom d'intendant... Barnave:... La nécessité de l'unité monarchique a déterminé avec raison à diviser le royaume en quatre-vingts departements... Ср. рядъ другихъ рѣчей въ тѣхъ же засѣданіяхъ и въ засѣданіяхъ слѣдующихъ дней. Даже Мирабо, выступавшій противникомъ проекта, говоритъ о мѣстныхъ особенностяхъ прежней Франціи, какъ о „préjugés" и „erreurs". Archives parlementaires, 9, 1877, 655, 656, 669, 670, 673, 659.

[13]) Засѣданіе 5 Ноября 1789 г. Pellerin:... La province de Bretagne, dont j'ai l'honneur d'être un des représentants, consentira très certainement au nouvel ordre politique et civil que l'Assemblee nationale établira pour la prospérité du royaume; mais, très probablement aussi, cette province ne consentira que très difficilement à perdre ses Etats, plus anciens dans l'Armorique que l'établissement des Francs dans les Gaules, et à partager leur administration en cinq, sept on huit administrations supérieures, également principales... ibid., 687.

Представлялась бы, конечно, едва-ли правдоподобною гипотеза, что составители русскихъ основныхъ государственныхъ законовъ 1906 г. обратились именно къ ст. I тит. II конституціи 1791 г., чтобы непосредственно оттуда заимствовать текстъ своей ст. I. Составляя, на основаніи иностранныхъ конституціонныхъ актовъ, текстъ основныхъ законовъ, они по всей вѣроятности почерпнули эту статью изъ какихъ-либо иныхъ, болѣе близкихъ по времени своего изданія или дѣйствующихъ и понынѣ памятниковъ. Ибо надо имѣть въ виду, что революціонная формула единства и нераздѣльности не только не была забыта послѣ того, какъ погибла конституція 1791 г., гдѣ она впервые въ исторіи конституціоннаго законодательства формулирована, но, напротивъ того, была усвоена очень значительнымъ числомъ позднѣйшихъ конституціонныхъ актовъ Запада.

Прежде всего, вѣрною ей остается французская государственная мысль эпохи революціи: можно сказать, что „единство и нераздѣльность Франціи" представляетъ собой одинъ изъ наиболѣе устойчивыхъ и любимыхъ лозунговъ той эпохи, неизмѣнно воспринимавшійся въ законодательствѣ смѣнявшихъ другъ друга въ Франціи режимовъ. Провозгласивъ 22 сентября 1792 г. республику, конвентъ черезъ три дня спѣшитъ издать декларацію, гласящую—„La Convention Nationale déclare que la République française est une et indivisible" [14]). Черезъ три мѣсяца тотъ-же конвентъ, принявъ декретъ, устанавливавшій систему революціонной пропаганды и революціонныхъ завоеваній за предѣлами Франціи, другимъ декретомъ, 16 декабря того же 1792 г., выводитъ изъ начала единства Франціи весьма суровыя послѣдствія, угрожая смертной казнью всѣмъ, кто предложитъ нарушить это единство или отдѣлить отъ Франціи часть ея территоріи [15]). Въ проектѣ конституціи жирондистовъ 1793 г.

[14]) Declaration du 25 septembre 1792 sur l'unité et l'indivisibilité de la République française; Duguit et Monnier, 35. Объ обстоятельствахъ, при которыхъ этотъ актъ изданъ, Aulard, 274.

[15]) La Convention nationale decrète que quiconque proposera ou tentera de rompre l'unité de la République française, ou d'en détacher des parties intégrantes pour les unir à un territoire étranger, sera puni de mort; Duvergier, Collection complète des lois, V², 1834, 82. Ср. Sorel, L'Europe et la Révolution française, III², 1893, 236.

титулъ I открывается статьей I, гдѣ говорится: „La République française est une et indivisible“ [16]). Таже формула, безъ всякихъ перемѣнъ, находитъ себѣ мѣсто въ ст. I конституціоннаго акта 1793 г., въ ст. I конституціи III г. и въ ст. I конституціи VIII г. [17]). Она исчезаетъ въ хартіяхъ 1814 и 1830 гг., но снова появляется, съ возрожденіемъ революціонной фразеологіи, во вступленіи къ конституціи 1848 г. [18]), гдѣ § 11 гласитъ: „La République française est démocratique, une et indivisible“,—появляется впрочемъ во Франціи въ послѣдній разъ.

Революціонная и наполеоновская Франція перенесла свою излюбленную формулу въ законодательство странъ, которыя находились подъ ея вліяніемъ, не считаясь съ тѣмъ, что въ рядѣ случаевъ она звучала рѣзкимъ государственноправовымъ диссонансомъ. Если „единая и нераздѣльная“ Цизальпинская или Римская республикп могли казаться исторически правдоподобными [19]), то съ исторической традиціей мало мирилась „единая и нераздѣльная“ Батавская республика [20]), а „единая и нераздѣльная“ Гельвеція была явнымъ насиліемъ надъ прошлымъ, настоящимъ и будущимъ [21]).

Параллельно тому, какъ Франція забываетъ съ начала прошлаго вѣка о формулѣ 1791 г., послѣдняя начинаетъ исчезать и изъ конституцій другихъ европейскихъ странъ. Ея нѣтъ въ конституціонныхъ актахъ, возникающихъ послѣ 1802 г. Исчезновеніе это является болѣе или менѣе случайнымъ, ибо то, чему служила революціонная формула, политическій процессъ, который она описывала, въ цѣломъ рядѣ странъ совершается какъ разъ въ тѣ годы. когда формула временно забывается: внутренній переворотъ или вы-

---

16) Duguit et Monnier, 38.

17) Ibid., 69, 81, 118.

18) Ibid., 233.

19) Конституція Цизальпинской республики 1797 г., ст. 1, и Римской республики 1898 г., ст. 1; Pölitz, Die europäischen Verfassungen seit dem Jahre 1789, II, 2, 1833, 353, 406.

20) Staatsregeling van 1798, Titul I, Art. 1 и Staatsregeling van 1801, Art, 20; Hasselt-Hartog, Verzameling van Nederlandsche Staatsregelingen en Grondwetten, Zeste Druk, 1904, II, 90.

21) Конст. Гельветической республики 1798 г. Erster Titel, Art, 1; Pölitz. III, 117.

ражается въ иныхъ постановленіяхъ, или въ прямой формѣ на конституціонныхъ актахъ совсѣмъ не отражается [22]).

Только норвежская конституція 1814 г., вѣрная и въ этомъ пунктѣ своему главному образцу — конституціи 1791 г., представляетъ исключеніе, провозглашая въ ст. I, что Норвегія есть королевство свободное, независимое, нераздѣльное и неотчуждаемое [23]).

Когда національное собраніе принимало предложеніе Рабо-Сентъ-Этьена, оно совершенно ясно сознавало, какое правовое содержаніе лежало въ словахъ „единство и нераздѣльность“ Франціи: рѣчь шла объ уничтоженіи стараго французскаго „федерализма“, о превращеніи Франціи въ одно цѣлое, распредѣленное на маленькіе департаментскіе квадраты, съ однообразнымъ управленіемъ, однообразнымъ судомъ и единымъ парламентомъ. Для государствъ современнаго типа забота объ установленіи подобной истины дѣлается болѣе или менѣе чуждою, ибо процессъ объединенія они давно пережили и давно справились съ пережитками средневѣковаго „федерализма“. И, тѣмъ не менѣе, забытая на время формула возрождается въ той серіи конституціонныхъ актовъ, которые появляются въ Германіи послѣ Вѣнскаго конгресса. Въ этихъ актахъ, изученіе которыхъ имѣетъ существенный интересъ для русской науки, ибо изъ германскаго конституціоннаго права заимствована весьма значительная часть нашихъ основныхъ законовъ, приходится наблюдать весьма любопытную эволюцію. Въ самыхъ раннихъ изъ нихъ ясно видно, что съ символомъ „единства и нераздѣльности“ связывается еще прежнее содержаніе, подлинная мысль французской конституціи. Незамѣтно однако на мѣсто прежняго пониманія приходитъ новое:

[22]) Формулы нѣтъ въ конституціяхъ итальянской республики 1802 г., въ голландскихъ послѣ 1805 г., въ испанскихъ 1808 и 1812 г., въ португальскихъ 1822 и 1826 г.г. Весьма интересно постановленіе, къ которому пробѣгаетъ баварская конституція 1808 г., чтобы описать установливавшееся объединеніе Баваріи: „Erster Titel, § 2. Alle besondere Verfassungen, Privilegien, Erbämter und landschaftliche Corporationen der einzelnen Provinzen sind aufgehoben. Das ganze Königreich wird durch eine Nationalrepräsentation vertreten, nach gleichen Gesetsen gerichtet, und nach gleichen Grundsätzen verwaltet; dem zu Folge soll ein und dasselbe Steuersystem für das ganze Königreich seyn. Die Grundsteuer kann den fünften Theil der Einkünfte nicht übersteigen. Pölitz, I, 1, 96. Seydel, Bayerisches Staatsrecht, I², 1896, 98.

[23]) Morgenstierne, Das Staatsrecht des Königreichs Norwegen, 1911, 29.

когда революціонная формула въ старомъ пониманіи оказывается лишенной содержанія за окончаніемъ соотвѣтствующаго историческаго процесса—систематическій умъ нѣмцевъ спѣшитъ сдѣлать юридическіе выводы, не являющіеся безусловно новыми по существу, но складывающіеся въ новомъ по формѣ, типическомъ, конституціонномъ правилѣ.

Для первыхъ нѣмецкихъ конституцій „единство" страны представляется, прежде всего, „единствомъ" порядка государственнаго управленія. Такъ смотритъ основной законъ Саксенъ-Веймаръ-Эйзенаха 1816 г. [24]), такъ—проектъ Кургессенской конституціи того же года [25]), также §§ 1 и 2 тит. I баварской конституціи, гдѣ говорится: „Баварское королевство, въ общемъ единствѣ старыхъ и новыхъ территорій, есть суверенное монархическое государство на основахъ постановленій настоящаго конституціоннаго акта. Для королевства въ его цѣломъ установлено одно сословное собраніе, раздѣленное на двѣ палаты".

Но уже въ 1817 г. въ томъ-же Кургессенѣ—странѣ весьма сложнаго и весьма интереснаго политическаго развитія—намѣчается новое толкованіе „единства". Проектъ конституціи 1816 г., о которомъ мы упоминали, вызвалъ рѣзкую борьбу курфюрста съ сословными чинами, результатомъ котораго было распущеніе чиновъ и дарованіе нѣкотораго суррогата конституціи въ формѣ такъ называемаго „семейнаго и государственнаго закона" 1817 г. Въ немъ говорится о единствѣ Кургессена, но говорится слѣдующее: „Всѣ кургессенскія провинціи, а именно..., а равно все, что въ будущемъ будетъ присоединено къ Кургессену, навсегда остаются нераздѣльнымъ и отчуждаемымъ цѣлымъ; только за полный эквивалентъ, связанный съ другими важными преимуществами, можетъ имѣть мѣсто обмѣнъ отдѣльныхъ

[24]) Grundgesetz vom 5 Mai 1816: „81. In dem Grossherzogthume Sachsen-Weimar-Eisenach besteht eine landständische Verfassung, welche allen Theilen des Grossherzogthums, als einem Ganzen, gemeinschaftlich ist". Pölitz, I, II, 732.

[25]) „Zweites Kapitel. 1, Das Churfürstenthum Hessen in seinem gegenwärtigen Umfange begreift:... 2. Diese Länder bilden ein untheilbares, unveräusserliches Ganzes. 3. Eine, sämmtliche Provinzen umfassende, landständische Verfassung wird hierdurch eingeführt, und hören demnach die Representationen einer einzelner Provinzen durch besondere Landstände von selbst auf.", Pölitz, I, I, 559.

частей“ [26]). Въ этомъ постановленіи Кургессенъ единъ не тѣмъ, что въ немъ господствуетъ однообразный государственный порядокъ, а тѣмъ, что территорія его не можетъ быть предметомъ международной сдѣлки. Этой мысли посчастливилось. Она давала революціонной формулѣ новое содержаніе, и это содержаніе было гораздо болѣе яснымъ для современнаго государства нежели то, которое знала конституанта. Наряду съ нѣкоторыми хартіями, приближающимися скорѣе къ старому толкованію—Баденъ 1818 и Гессенъ 1820—появляется рядъ другихъ, гдѣ ясно и отчетливо развивается мысль кургессенскаго семейнаго и государственнаго закона и выводятся изъ нея необходимыя юридическія послѣдствія. Единство государства заключается въ неотчуждаемости ея территоріи: отсюда слѣдуетъ, что монархъ не въ правѣ совершать никакихъ сдѣлокъ относительно государственной территоріи. Если не думать, какъ то дѣлалъ кургессенскій законъ, что въ жизни государства никогда не можетъ встрѣтиться необходимости пожертвовать частью территоріи безъ „полнаго эквивалента“, — то ограничивающее права монарха по распоряженію государственной территоріей начало государственнаго единства надо растолковать въ томъ смыслѣ, что территорія не можетъ быть отчуждена иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ, съ участіемъ народнаго представительства. Къ этому выводу приходятъ впервые Вюртембергская конституція 1819 г. и Саксонская 1831 г. [27]). §§ 1 и 2 саксонской конституціон-

---

[26]) Das Haus-und Staatsgesetz vom 4. März 1817, § 1. Pölitz, I, l, 571.

[27]) Позволяю себѣ привести еще выдержку изъ любопытной, составленной тайнымъ совѣтникомъ и профессоромъ Д-ромъ Шмидомъ изъ Іены, Саксенъ-Мейнингенской конституціи 1829 г.: Art. 1. Das Herzogthum Sachsen-Meiningen bildet in seinen, durch die Theilungsverträge in dem Gesammthause Sachsen bis jetzt bestimmten und durch künftige Haus-oder Staatsverträge noch zu bestimmenden, einzelnen Bestandtheilen ein staatsrechtliches Ganzes mit dem Namen: Herzogthum Sachsen-Meiningen. Art. 2. Von dem hierunter begriffenen staatsrechtlichen Gebiet soll unter keinem Vorwande der Allodialqualität jemals ein Theil, wenn er auch noch so gering wäre, abgetrennt und der Staatserbfolge (Landeshoheit des Regierungsnachfolgers) zu Gunsten eines Allodialerben entzogen werden, jedoch mit Vorbehalt des bereits vertragmässig anerkannten Ansprüche der Allodialerben auf den Werth einzelner Bestandtheile des Domainenguts“. Pölitz, I, II, 833 f. Этотъ текстъ стоитъ еще на старой точкѣ зрѣнія.

ной хартіи гласятъ: „Саксонское королевство есть единое недѣлимое государство, объединенное подъ одной конституціей. Ни одна составная часть королевства и ни одно право короны не могутъ быть никакимъ образомъ отчуждаемы безъ согласія земскихъ чиновъ. Постановленіе это не распространяется на исправленіе границъ съ сосѣдними государствами, при которыхъ не уступаются подданные, несомнѣнно принадлежащіе къ составу королевства". Тому же образцу слѣдуютъ конституціи Брауншвейгская 1832 г., Ганноверскія 1833 и 1840 гг., и др.

Не всѣ позднѣйшія хартіи усвоиваютъ себѣ эти образцы. „Единства и нераздѣльности" государства не признаетъ надобности провозгласить, напримѣръ, бельгійская конституція 1831 г. [28]), прусская конституція 1850 г. [29]), не говоря о многихъ другихъ: составители ихъ довольствуются тѣмъ, что постановляютъ необходимость согласія палатъ на всякое измѣненіе государственной территоріи. Зато въ эпоху конституціонной борьбы въ Австріи въ смѣнявшихъ другъ друга основныхъ актахъ постоянно говорится о „нераздѣльной" австрійской монархіи [30]). Въ этомъ нѣтъ ничего удивительнаго; борьба австрійскаго „стараго порядка" съ новымъ сосредоточивалась одновременно вокругъ конституціонныхъ проблемъ и вокругъ проблемъ національныхъ. „Единство и нераздѣльность" государства служили лозунгомъ монархіи въ этой борьбѣ. Недаромъ находимъ мы въ манифестѣ 4 Марта 1849 г., которымъ былъ

---

[28]) Ст. 3: Les limites de l'Etat, des provinces et des communes ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi.

[29]) Art. 1. Alle Landestheile der Monarchie in ihrem gegenwärtigen Umfange bilden das preussische Staatsgebiet. Art. 2. Die Gränzen dieses Staatsgebiets können nur durch ein Gesetz verändert werden.

[30]) Конституція 1848 г. (Pillersdorf'sche Verfassung), § 1. Sämmtliche zum österreichischen Kaiserstaate gehörige Länder bilden e i n e u n t r e n n b a r e Monarchie. — Кремзирскій проектъ 1849 г., § 1. Das Kaiserthum Oesterreich ist eine unteilbare konstitutionelle Erbmonarchie. Имперская конституція (Reichsverfassung) 1849 г., § 1. Das Kaisertum Oesterreich besteht aus folgenden Kronländer: . . . § 2. Diese Kronländer bilden die freie, selbstständige, unteilbare und unauflösbare konstitutionelle Oesterreichische Erbmonarchie. — О единствѣ Австріи говоритъ и Silvester-Patent 1851 г., которымъ объявлено было объ упраздненіи конституціи. — B e r n a t z i k, Die österreichischen Verfassungsgesetze, 1906, 75, 85, 106, 178.

распущенъ Кремзирскій рейхстагъ и дарована т. наз. „имперская конституція“, слѣдующія строки: „Побѣдоносными дѣйствіями въ Венгріи нашего оружія закрѣплено то великое дѣло возсозданія единой Австріи, которое Мы поставили цѣлью Нашей жизни, и ясно установлена необходимость прочно утвердить устои этого дѣла. Конституціи, обнимающей не только представленныя въ Кремзирѣ земли, но всю имперію въ цѣломъ, ждутъ отъ Насъ народы Австріи съ законнымъ нетерпѣніемъ. Такимъ образомъ созданіе конституціи выходитъ за границы призванія этого собранія.—Поэтому Мы рѣшились, по Нашему произволенію и Нашей собственною властью, даровать Нашимъ народамъ права, вольности и политическія учрежденія, которыя Нашъ дѣдъ и предшественникъ Императоръ Францъ I и Мы сами имъ обѣщали, и которыя Мы Нашимъ разумомъ и совѣстью признаемъ полезнѣйшими и наиболѣе отвѣчающими благу Австріи. Мы публикуемъ посему, въ сегодняшній день, конституціонную хартію для единой и нераздѣльной австрійской имперіи, закрываемъ собраніе рейхстага въ Кремзирѣ, распускаемъ его и повелѣваемъ, чтобы члены его, тотчасъ послѣ опубликованія настоящаго рѣшенія, разошлись“ [31]). Языкомъ конституанты говоритъ здѣсь крупнѣйшій монархическій дѣятель середины XIX в. Шварценбергъ. „Единство и нераздѣльность“ превращаются въ лозунгъ монархіи въ ея борьбѣ съ революціей.

Политическіе мотивы, которые звучатъ въ только-что приведенномъ текстѣ боевого манифеста Императора Франца-Іосифа, чрезвычайно близки къ тѣмъ, которые вдохновляли ст. 1 нашихъ основныхъ законовъ. Если русское законодательство усвоило себѣ, въ пору пережитаго въ 1904—1906 гг. кризиса, лозунгъ французской революціи, то это случилось, конечно, не только потому, что послѣдовательный рядъ западныхъ конституцій воспроизводилъ этотъ лозунгъ, и послѣдній превратился постепенно въ „общее мѣсто“ конституціоннаго законодательства, но, главнымъ образомъ, потому, что этотъ традиціонный лозунгъ въ эпоху кризиса знаменовалъ собою опредѣленную политическую программу, программу, связанную самымъ тѣснымъ образомъ съ переживавшимся политическимъ поло-

---

[31]) Bernatzik, 103 ff.

женіемъ. Подобно тому, какъ въ Австріи послѣ взрыва центробѣжныхъ силъ казалось сугубо важнымъ торжественно провозгласить въ конституціонной хартіи единство „имперіи", въ Россіи—реальная или кажущаяся, это для насъ безразлично,—опасность подобнаго центробѣжнаго движенія, сознававшаяся въ 1905—1906 гг., инстинктивно заставила вспомнить о формулѣ Рабо-Сентъ-Этьена. Не буду говорить о томъ, какъ и почему такая опасность была сознана. Достаточно констатировать, что она сознавалась, а это не трудно сдѣлать, обратившись къ документамъ по исторіи государственной реформы. Въ трехъ актахъ первостепенной важности русское законодательство говоритъ объ этой опасности. Первый изъ нихъ—высочайшій манифестъ 6 Августа 1905 г. объ учрежденіи государственной думы—съ свойственной ему спокойной торжественностью говоритъ: „Питаемъ увѣренность, что избранные довѣріемъ всего населенія люди, призываемые нынѣ къ совмѣстной законодательной работѣ съ Правительствомъ, покажутъ себя предъ всей Россіей достойными того Царскаго довѣрія, коимъ они призваны къ сему великому дѣлу, и въ полномъ согласіи съ прочими государственными установленіями и съ Властями, отъ Насъ поставленными, окажутъ Намъ полезное и ревностное содѣйствіе въ трудахъ Нашихъ на благо общей Нашей матери Россіи, къ утвержденію единства, безопасности и величія Государства и народнаго порядка и благоденствія". Манифестъ 17 Октября 1905 г. объ усовершенствованіи государственнаго порядка, выдержанный въ иныхъ тонахъ, снова возвращается къ этой темѣ. „Отъ волненій, нынѣ возникшихъ, можетъ явиться глубокое нестроеніе народное и угроза цѣлости и единству Державы Нашей. Великій обѣтъ Царскаго служенія повелѣваетъ Намъ всѣми силами разума и власти Нашей стремиться къ скорѣйшему прекращенію столь опасной для Государства смуты". Всеподданнѣйшій докладъ графа Витте, являющійся характернѣйшимъ комментаріемъ къ манифесту 17 Октября, въ свою очередь заканчивался памятными словами: „Слѣдуетъ вѣрить въ политическій тактъ русскаго общества. Не можетъ быть, чтобы русское общество желало анархіи, угрожающей, помимо всѣхъ ужасовъ борьбы, расчлененіемъ государства".

Ярко выраженная въ этихъ крупнѣйшихъ по значенію актахъ

нашего законодательства забота объ охранѣ государственнаго единства Россіи не могла не сказаться и при выработкѣ основныхъ законовъ. Приведенныя выдержки являются, конечно, наилучшимъ историческимъ комментаріемъ внесенной въ нихъ формулы: „Государство Россійское едино и нераздѣльно".

II.

Историческій комментарій не есть еще однако комментарій юридическій. Намъ можетъ казаться совершенно ясною, при данныхъ историческихъ условіяхъ, политическая мысль, которую хотѣлъ выразить законодатель, провозглашая „единство и нераздѣльность" Россіи, но въ тоже время мы можемъ колебаться, разрѣшая вопросъ, какое юридическое содержаніе пріобрѣлъ этотъ политическій лозунгъ, превратившись въ статью закона.

Мы видѣли выше, какъ исторически разнообразно было политическое содержаніе, вкладывавшееся въ слова „единство и нераздѣльность" государства. Юристъ долженъ отвлечься отъ этой исторической пестроты и постараться выразить формулу ст. 1 осн. зак. въ юридическихъ величинахъ—въ единицахъ публичныхъ правъ и обязанностей.

Представляется весьма сомнительнымъ, чтобы, при составленіи ст. 1, съ каждымъ изъ двухъ терминовъ: „единство" Россіи и „нераздѣльность" Россіи связывалось различное содержаніе. Оба термина сливались, вѣроятно, въ одно понятіе и въ отдѣльности своей едва ли складывались въ ясныхъ юридическихъ очертаніяхъ. Болѣе того, и въ своей совокупности оба термина представляются настолько отвлеченными и, если можно такъ выразиться, настолько „символическими" въ своей внѣшней формѣ, что юридическое ихъ содержаніе не дается сразу. Чтобы его установить, требуется внимательный анализъ, связанный съ совокупностью весьма сложныхъ вопросовъ теоріи государства.

Единство и нераздѣльность государства юридически заключаются въ томъ, что государство, въ данномъ своемъ территоріальномъ составѣ, подчинено одной верховной власти. Россія „едина и нераздѣльна" потому, что русская государственная власть господствуетъ на

всей русской территоріи. Она перестала бы быть „единой и нераздѣльной“, если бы какая либо часть ея отошла въ обладаніе другой верховной власти.

Эти положенія могутъ показаться на первый взглядъ мало разъясняющими юридическое содержаніе ст. 1 основныхъ законовъ. Они на самомъ дѣлѣ требуютъ дальнѣйшаго развитія.

Государство властвуетъ въ опредѣленныхъ территоріальныхъ границахъ. Оно до той поры остается единымъ и нераздѣльнымъ, пока оно не вынуждено территоріальныя границы своего властвованія съузить, предоставляя область, изъ которой оно уходитъ, другой верховной власти. Такой, нарушающій единство и нераздѣльность, результатъ можетъ появиться въ двухъ случаяхъ: во-первыхъ, если часть русской территоріи уступлена другой державѣ и, во-вторыхъ, если внутри русскихъ границъ сложилась и существуетъ государственная власть, принципіально независимая отъ русской власти; оба положенія одинаково несовмѣстимы съ ст. 1 основныхъ законовъ и юридически ее нарушаютъ.

Первая изъ двухъ указанныхъ гипотезъ представляется болѣе простою и ясною, нежели вторая. Начнемъ поэтому нашъ анализъ именно съ первой.

Мы сказали, что ст. 1 основныхъ законовъ дѣлаетъ неправомѣрною всякую уступку другому государству какой-либо части русской государственной территоріи. Нельзя раздѣлить территорію „нераздѣльнаго“ государства; государство „едино“ именно потому, что неотчуждаема его территорія.

Что это значитъ? Значитъ-ли это, что основные законы даютъ какъ-бы нѣкоторый „зарокъ“, по которому та русская территорія, которая существовала 23 Апрѣля 1906 г., въ моментъ изданія основныхъ законовъ, никогда и ни при какихъ условіяхъ не уменьшится? Такой зарокъ былъ бы абсурдомъ, юридически и политически: юридически—потому, что противорѣчилъ бы коренному свойству всякой верховной государственной власти, ея суверенитету, дѣлающему ее безапеляціоннымъ и неограниченнымъ распорядителемъ судебъ государства; политически—потому, что не правилами конституціонныхъ хартій гарантируютъ территоріальный составъ государства, а мѣрами обороны военной и дипломатической. Что-же, если не подобный зарокъ не поступаться территоріальнымъ соста-

вомъ Россіи 1906 г., заключаетъ въ себѣ правило ст. 1 основныхъ законовъ?

Юридически содержаніемъ ея является запретъ уступать русскую государственную территорію, обращенный ко всякой русской государственной власти, кромѣ той, которая въ правѣ измѣнить основные законы. Разъ основные законы не дозволили уступку русской территоріи, то только та власть можетъ это сдѣлать, которая стоитъ выше основныхъ законовъ. Власть, которая 23 Апрѣля 1906 г. сказала, что существовавшій въ ту минуту составъ русской территоріи не подлежитъ измѣненію, одна въ правѣ сдѣлать исключеніе и установить, что, въ тѣхъ или иныхъ предѣлахъ, она допускаетъ такое измѣненіе. До изданія основныхъ законовъ эта власть принадлежала монарху; теперь одинъ онъ не можетъ измѣнить основной законъ, ибо ему принадлежитъ только иниціатива и санкція измѣненія основныхъ законовъ, а въ промежуткѣ должно быть одобреніе государственной думы и государственнаго совѣта. Но если власть, стоящая выше основныхъ законовъ, измѣнилась въ своемъ составѣ, то это ни мало не отражается на томъ основномъ положеніи, вытекающемъ изъ ст. 1 осн. зак., что только эта власть въ правѣ нынѣ утвердить уступку той или иной части русской государственной территоріи.

Кратко выражая указанное положеніе, можно сказать, что по силѣ ст. 1 осн. зак. уступка русской территоріи можетъ быть утверждена только въ порядкѣ основного законодательства.

Отсюда слѣдуетъ, во первыхъ, что монархъ не въ правѣ единолично отчуждать русскую территорію. Въ этой своей части содержаніе ст. 1 основныхъ законовъ представляетъ завершеніе давно уже начавшагося и у насъ, и въ другихъ странахъ процесса ограниченія правъ монарховъ по распоряженію государственной территоріей. Современные толкователи тѣхъ конституцій, которыя, подобно нашимъ основнымъ законамъ, провозглашаютъ единство и нераздѣльность государства, справедливо указываютъ, что прецеденты этого постановленія слѣдуетъ искать въ далекомъ прошломъ. Они лежатъ въ старыхъ законахъ отдѣльныхъ европейскихъ странъ о наслѣдованіи престола, которые установили, какъ незыблемое

правило, что территорія государства не можетъ служить предметомъ произвольныхъ завѣщательныхъ распоряженій монарха и что государство, какъ единое и нераздѣльное цѣлое, переходитъ къ указываемому закономъ наслѣднику престола.

Такія, совершенно основательныя, историческія ссылки особенно распространены въ нѣмецкой наукѣ государственнаго права, даже игнорирующей при этомъ французское происхожденіе и самой формулы „единство и нераздѣльность государства". При чтеніи разсужденій нѣмецкихъ юристовъ получается впечатлѣніе, будто конституціи, усвоившія эту формулу, непосредственно почерпали ее изъ „семейныхъ законовъ" отдѣльныхъ германскихъ династій. „Со времени Мюнзингенскаго договора 14 Декабря 1482 г.", читаемъ мы, напримѣръ, въ новѣйшемъ изложеніи вюртембергскаго государственнаго права, „нераздѣльность страны является основнымъ началомъ вюртембергскаго конституціоннаго права. Она поставлена на первомъ мѣстѣ и въ конституціи". Надо имѣть въ виду, что Мюнзингенскій договоръ, на который здѣсь сдѣлана ссылка, былъ семейнымъ соглашеніемъ, постановленнымъ „по совѣту съ духовенствомъ, рыцарствомъ и земствомъ", по силѣ котораго вюртембергское графство цѣликомъ переходитъ, послѣ смерти графа, къ старшему въ родѣ [32]) Такого рода указанія, конечно, не должны насъ вводить въ заблужденіе: не изъ Мюнзингенскаго акта 1482 г. беретъ дѣйствующая вюртембергская конституція текстъ своего § 1, а изъ французскихъ хартій конца XVIII столѣтія; однако несомнѣнно, что часть правовыхъ истинъ, высказанныхъ въ этомъ параграфѣ, была установлена уже Мюнзингенскимъ семейнымъ договоромъ. Что только часть этихъ истинъ, это вполнѣ понятно: запретъ произвольно распоряжаться на случай смерти государственной территоріей не есть еще установленіе ея единства. Объ этомъ лучше всего свидѣтельствуетъ исторія австрійскаго престолонаслѣдія. Начало нераздѣльности государства при переходѣ престола утверждаютъ въ австрійскихъ земляхъ семейные акты уже XIII вѣка; оно закрѣплено послѣднимъ изъ нихъ—прагматической санкціей, но именно прагматическая санкція послужила почвою, на которой выросъ

[32]) Göz, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 1908, 16. Такихъ выдержекъ можно привести очень много.

австро-венгерскій дуализмъ, не „единая и нераздѣльная Австрія“, а „австро-венгерская унія“ [33]).

Неотчуждаемость отдѣльныхъ частей государства при наслѣдованіи престола является и въ въ нашемъ правѣ, какъ въ правѣ Запада, старинной традиціей, хотя и менѣе старинной, нежели тамъ. Какъ извѣстно, начало единодержавіе окончательно торжествуетъ у насъ въ тотъ моментъ, когда сходятъ со сцены Рюриковичи. Еще Иванъ Грозный дѣлилъ Россію въ своей духовной грамотѣ; но уже соборное опредѣленіе объ избраніи Царемъ Бориса Ѳедоровича Годунова 1598 г. устанавливаетъ начало русскаго государственнаго единства. „И по благодати Святаго Духа, и по благословенію и моленію Святѣйшаго Патріарха Іева Московскаго и всеа Русіи, и Митрополита Варлаама Великаго Новаграда и Великолуцкаго, и Митрополита Гермогена Казанскаго и Астороханскаго, и Митрополита Варлаама Ростовскаго и Ярославскаго, и Митрополита Геласеи Сарскаго и Подонскаго, и всѣхъ Архіепископовъ и Епископовъ, и Архимадритовъ и Игуменовъ, и всего иноческаго чину, и затворниковъ, и пустынниковъ, и протопоповъ, и ереевъ, и всего причта церковнаго, и всего освященнаго собору; и по челобитію государевыхъ бояръ, князя Ѳедора Ивановича Мстиславскаго и всѣхъ государевыхъ бояръ и окольничихъ, и всего царьскаго синклиту, и всѣхъ государевыхъ воеводъ, и дворянъ, и стольниковъ, и стряпчихъ, и жильцовъ, и дьяковъ, и дѣтей боярскихъ, и головъ стрѣлецкихъ, и сотниковъ стрѣлецкихъ, и всякихъ служилыхъ людей, и гостей, и торговыхъ людей, и черныхъ людей, и всего многобезчисленного народного христіанства, отъ конецъ до конецъ всѣхъ государьствъ Россійскаго царьствія“... соборъ 1598 г. избралъ „Государя на царьство и великого княженья Московскаго и на всѣ государьства Россійскаго царьствія самодержца, великаго государя царя и великаго князя Ѳеодора Ивановича всеа Русіи шурина, слугу и конюшего боярина, и содержателя великихъ царствъ Казани и

[33]) Turba, Geschichte des Thronfolgerechtes, 1903, 101 ff.; его же, Die Pragmatische Sanktion, 1906, 2 ff. Ср. указанія во второй книгѣ относительно нынѣ только „академическихъ“ правъ Венгріи на выборъ, при извѣстныхъ условіяхъ, своей собственной династіи (стр. 122 слл.).

Асторохани, и правителя непоколебимаго праведнаго и милостиваго, Бориса Өеодоровича...“

Со времени этого торжественнаго акта „государства россійскаго царствія“ перестаютъ дробиться при каждомъ переходѣ престола. Приходится признать, что и у насъ начала государственнаго единства и нераздѣльности формально закрѣплены впервые „волею народа“, волею „всего освященнаго собора, и бояръ и дворянъ, и всенароднаго множества“ [34]). Со времени собора 1598 г. начало единства государства при престолонаслѣдіи не вызываетъ болѣе сомнѣній. Оно представляется настолько понятнымъ и очевиднымъ, что, напримѣръ, въ актѣ имп. Павла 1797 г. нѣтъ ни малѣйшаго слѣда даже воспоминаній о томъ, что когда-то въ Россіи монархамъ принадлежало право распоряжаться государственной территоріей, какъ своей вотчиною [35]).

Излишне доказывать, что и по дѣйствующему праву Россіи монархъ не въ правѣ сдѣлать завѣщаніе и въ этомъ завѣщаніи раздѣлить русскую государственную территорію. Что вообще въ формѣ частноправового распоряженія нельзя раздробить русскую государственную территорію, установлено такъ давно, что ставить самый вопросъ объ этомъ кажется совершенно излишнимъ. Но статья I основныхъ законовъ расширяетъ запретъ отчуждать русскую государственную территорію гораздо далѣе того, что было установлено въ нашемъ старомъ правѣ. Со времени вступленія въ силу основныхъ законовъ 23 Апрѣля 1906 г. монархъ не въ правѣ распорядиться единолично русской государственной территоріей и въ формѣ публичноправовой. Составъ государственной территоріи, объявленной 23 Апрѣля 1906 года единой и нераздѣльной, можетъ быть измѣненъ только въ порядкѣ основного законодательства; ясно

[34]) Тексты въ сборникахъ Памятники русской исторіи: Духовныя и договорныя грамоты князей великихъ и удѣльныхъ, 1909; Акты, относящіеся къ исторіи земскихъ соборовъ, 1909; Памятники исторіи Смутнаго Времени 1909. Ср. Дьяконовъ, Очерки общественнаго и государственнаго строя древней Россіи, I, 1907, 236 слл.; Латкинъ, Учебникъ исторіи русскаго права періода Имперіи, 2 изд., 1909, 274 слл.; Градовскій, Начала. Соч., VII, 1901, 152 слл.

[35]) П. С. З., 17. 910.

и очевидно, что достаточная прежде для узаконенія уступки государственной территоріи императорская ратификація договора объ этой уступкѣ теперь не достаточна. Всякій договоръ объ уступкѣ долженъ быть въ настоящее время утвержденъ тѣмъ путемъ, какимъ утверждается основной законъ. Ст. 12 и 13 основныхъ законовъ не могутъ поколебать этой истины. Онѣ гласятъ, что Государь Императоръ есть верховный руководитель внѣшнихъ сношеній Россіи, что онъ опредѣляетъ направленіе международной политики ея и что онъ заключаетъ миръ и договоры съ иностранными государствами. Но отсюда не слѣдуетъ, конечно, чтобы въ области международной на монархѣ не лежало никакихъ ограниченій. Договоръ съ иностранной державой не можетъ заключать въ себѣ нарушенія основныхъ законовъ. Если эти законы въ ст. 63 устанавливаютъ, напримѣръ, что Императоръ, престоломъ всероссійскимъ обладающій, не можетъ исповѣдать никакой иной вѣры, кромѣ православной, то конкордатъ съ Св. Престоломъ, по которому русскій монархъ обязывался бы, не покидая трона, исповѣдовать католичество, не могъ бы быть законно заключенъ, несмотря на ст. 12 и 13 осн. зак.; или, ст. 86 осн. зак. указываетъ, что никакой законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія государственной думы и государственнаго совѣта; понятно, что ст. 12 и 13 тѣхъ же законовъ не даютъ монарху права договоромъ обязаться передъ иностраннымъ государствомъ утверждать законы безъ одобренія, напримѣръ, государственнаго совѣта. Все это совершенно фантастическіе примѣры, подобныхъ которымъ можно привести очень много; я хочу лишь пояснить ту, на мой взглядъ, совершенно ясную мысль, что свобода направленія внѣшней политики и заключенія международныхъ договоровъ существуетъ только въ рамкахъ основныхъ законовъ. А такъ какъ послѣдніе не дозволяютъ отчуждать русскую территорію, то полномочій, вытекающихъ изъ ст. 12 и 13, недостаточно, чтобы сдѣлать отчужденіе дѣйствительнымъ [36]),

---

[36]) Котляревскій, Правовое государство и внѣшняя политика, 1909, 99, пишетъ: „По нашимъ основнымъ законамъ . . . для измѣненія границъ государства не требуется законодательнаго порядка. . . . Если не считать ст. 1 основныхъ законовъ . . . Можно ли было бы однако на основаніи ея утверждать, будто, напримѣръ, портсмутскій договоръ, если бы онъ былъ заключенъ уже послѣ изданія основныхъ законовъ, подлежалъ бы прохож-

Очень многія западныя конституціи, чтобы яснѣе обосновать положеніе, которое сейчасъ установлено какъ необходимый выводъ изъ нашихъ основныхъ законовъ, прибѣгаютъ, мы видѣли выше, къ той спеціальной оговоркѣ, формулируемой въ конституціонныхъ актахъ, что отчужденіе государственной территоріи можетъ быть утверждено лишь въ законодательномъ порядкѣ. При этомъ такая оговорка иногда слѣдуетъ за провозглашеніемъ единства государства, какъ необходимое его послѣдствіе, а иногда фигурируетъ самостоятельно, какъ правило, исчерпывающее все положительное содержаніе имѣющихся въ сосѣднихъ конституціяхъ торжественныхъ формулъ единства и нераздѣльности [37]).

Можно ли, пытаясь перенести это правило къ намъ, утверждать, что, при дѣйствующихъ основныхъ законахъ, дозволено уменьшить русскую государственную территорію въ обыкновенномъ законодательномъ порядкѣ. Все, что было выше сказано относительно ст. 1 осн. зак., заставляетъ придти къ отрицательному отвѣту на этотъ вопросъ. На ряду съ обращеннымъ къ монарху запретомъ отчуждать русскую государственную территорію, стоитъ, вытекающій изъ той же статьи, второй запретъ, обращенный къ власти законодательной, какъ таковой, и не дающей ей права уменьшать эту территорію. Само собою разумѣется, что этотъ второй выводъ изъ ст. 1 особеннаго практическаго значенія не имѣетъ. Разница между правомъ отчуждать государственную территорію въ порядкѣ основного законодательства и правомъ сдѣлать это въ порядкѣ законодательства обыкновеннаго по русскому праву не велика. Все различіе между двумя указанными законодательными путями у насъ сводится къ обязательности въ первомъ почина монарха. Такъ какъ отчужденіе части территоріи практически будетъ всегда результатомъ рѣшенія исполнительной власти подписать международный договоръ объ уступкѣ таковой, то трудно, конечно, предположить, чтобы въ процессѣ утвержденія такой сдѣлки законодательными учрежденіями могла отсутствовать иниціатива монарха.

денію черезъ думу и совѣтъ. Это представляется несомнѣнной натяжкой“ Если бы авторъ взвѣсилъ содержаніе ст. 1, онъ, конечно, не пришелъ бы къ этому выводу.

[37]) Смотри выше, стр. 239 сля..

Какъ бы то ни было, если точно выразить основное положеніе, въ первую очередь вытекающее изъ ст. 1 осн. зак., то надо сказать, что всякое отчужденіе части русской государственной территоріи должно быть утверждено въ томъ порядкѣ, въ какомъ утверждаются основные законы [38]). Это давно уже признано въ юридической литературѣ [39]) и является несомнѣнно конечнымъ логическимъ развитіемъ той публичноправовой идеи государства, которая, какъ мы видѣли, въ отдаленныя уже вѣка заставляла прибѣгать, для обезпеченія государственнаго единства, къ гарантіи сословными чинами семейныхъ законовъ и соглашеній отдѣльныхъ европейскихъ династій [40]).

Я не считаю, что въ томъ-же порядкѣ конституціоннаго законодательства должны утверждаться сдѣлки, которыя приводятъ къ увеличенію состава русской территоріи. Основные законы требуютъ, чтобы не нарушались единство и нераздѣльность Россіи. Очевидно, нераздѣльность не колеблется присоединеніемъ новой области; не колеблется имъ и государственное единство. Ipso facto власть русскаго государства распространяется на присоединяемую территорію, на пространствѣ ея вступаютъ въ силу основные законы, и такимъ образомъ единство расширенной территоріи ни на минуту не разру-

---

[38]) Въ нѣкоторыхъ конституціяхъ и въ литературѣ самостоятельно ставится вопросъ объ исправленіяхъ границъ, причемъ онъ иногда рѣшается въ томъ смыслѣ, что исправленія границъ не подлежатъ дѣйствію общихъ правилъ объ уступкѣ территоріи, а иногда—въ смыслѣ обратномъ. Ср. Otto Mayer, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen, 1909, 20.—По нашему праву исправленіе границы не требуетъ, на мой взглядъ, согласія законодательныхъ учрежденій, поскольку рѣчь идетъ не объ установленіи новой граничной черты, а о томъ, чтобы правильно провести старую. Ср. Rhamm, Das Staatsrecht des Herzogthums Braunschweig, 1908, 11.

[39]) Я говорю о правѣ государствъ, гдѣ не установлено, что уступка можетъ осуществиться въ порядкѣ простого законодательства.—Сошлюсь, напримѣръ, на Laband, Das Staatsrecht des Deutsches Reichs, I, (1895), 172; Bornhak, Baden, Bibliothek des öffentlichen Rechts, 1908, 27; Walz Das Staatsrecht des Grossherzogthums Baden, 1909, 13.—Совершенно неправильно Cosack, Das Staatsrecht des Grossherzogthums Hessen, 1894, 17, дѣлаетъ иной выводъ изъ гессенской конституціи.

[40]) См. выше, стр. 247.

шается. Разъ такимъ образомъ постановленія ст. 1 не затрогиваются присоединеніемъ новыхъ земель, то во всей силѣ остаются правила закона, ввѣрившія русскому монарху полномочія по заключенію мирныхъ и иныхъ договоровъ, и онъ въ правѣ присоединить къ Россіи какую угодно территорію, не спрашивая согласія на то законодательныхъ учрежденій. [41]).

III.

Государство перестаетъ быть единымъ и нераздѣльнымъ не только тогда, какъ часть его отходитъ къ другому государству и подчиняется его верховной власти, но, какъ выше указано, и тогда когда внутри его складываются другіе центры верховной власти. Государство едино не только потому, что едина его территорія, но и потому, что едина его государственная власть.

Въ сущности говоря, этотъ второй выводъ изъ ст. I осн. зак. не представляетъ ничего принципіально новаго сравнительно съ тѣмъ первымъ выводомъ, который я старался обосновать въ предшествующей части очерка. Разница лишь во внѣшнихъ поводахъ обнаруженія одного и того-же основного начала. Когда часть государственной территоріи отсѣкается и передается въ обладаніе другого государства, прежняя верховная власть перестаетъ дѣйствовать въ предѣлахъ этой части. Тотъ же результатъ—невозможность властвовать—получается и въ томъ случаѣ, если часть государственной территоріи переходитъ въ обладаніе возникающей въ ея предѣлахъ новой верховной власти. Съ точки зрѣнія госу-

---

[41]) Во многихъ конституціяхъ, напр. бельгійской, вопросъ о расширеніи территоріальнаго состава государства предусмотрѣнъ и разрѣшенъ въ томъ-же смыслѣ, что и вопросъ объ отчужденіи части территоріи. Но какъ толковать конституціи, гдѣ по этому первому вопросу нѣтъ никакихъ правилъ? Въ литературѣ имѣются защитники и того взгляда, который принятъ въ текстѣ, и взгляда обратнаго. За право монарха самостоятельно присоединять территоріи высказываются, напр., комментаторы баденской конституціи: Wieland. Das Staatsrecht des Grossherzogthums Baden, 1895, 6; Walz, 13; Bornhak, 27, Въ обратномъ смыслѣ комментируется греческая конституція у Saripolos, Das Staatsrecht des Königreichs Griechenland, 1909, 22, прусская конституція у Stengel, Das Staatsrecht des Königreichs Preussen, 1894, 54.

дарственнаго права территорія есть опредѣленіе компетенціи государства въ пространствѣ [42]). На сокращеніе этой мѣстной компетенціи государства одинаково вліяетъ и отторженіе какой-либо его области, и освобожденіе послѣдней изъ-подъ прежней верховной власти путемъ подчиненія вновь возникающей.

Что надо понимать подъ единствомъ государственной власти, что разумѣется, когда говорится—на всемъ пространствѣ Россіи дѣйствуетъ одна государственная власть?

Мы видѣли выше, что, провозглашая единство и нераздѣльность Франціи, французская конституанта ставила послѣ словъ: le Royaume est un et indivisible—двѣ точки и продолжала: son territoire est distribué en quatre vingt trois départements, chaque département en disticts, chaque district en cantons. Въ этой статьѣ и во всей системѣ революціоннаго законодательства выражается простѣйшее и весьма распространенное представленіе о государственномъ единствѣ; представленіе это сводится къ тому, что въ единомъ государствѣ имѣется не только одинъ центръ государственной власти и одинъ ея источникъ, но, кромѣ того, власть эта изъ такого центра симметрично, правильными волнами, распространяется въ однообразныхъ формахъ на каждую часть территоріи и на каждую группу населенія. Ст. I тит. II конституціи 1791 г. о единствѣ и нераздѣльности находитъ себѣ лучшій комментарій въ ст. I тит. III той же конституціи: „Суверенитетъ единъ, нераздѣленъ, неотчуждаемъ и не погашаемъ давностью. Онъ принадлежитъ народу: никакая часть народа, никакое частное лицо не могутъ приписать себѣ его осуществленія“ [43]). То обстоятельство,

[42]) „Die örtliche Kompetenz des Staates“. Radnitzky, Die rechtliche Natur des Staatsgebietes, Arch. f. öff. Recht, XX (1906), 339. Я не вхожу здѣсь въ обсужденіе весьма спорнаго вопроса о природѣ территоріальнаго права. Отмѣчаю лишь, что т. наз. публицистическая теорія государственной территоріи, какъ она формулирована въ послѣдній разъ въ отмѣченной прекрасной работѣ, принимается мною, лишь поскольку рѣчь идетъ о правѣ государственномъ. Конструкція права международнаго совсѣмъ иная: тамъ только т. наз. „теорія собственности“ даетъ удовлетворительное объясненіе территоріальнаго права.

[43]) La Souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la Nation; aucune section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'exercice.

что Францiя раздѣлена на департаментскiе квадраты и кантональные квадратики, служитъ именно этой цѣли обезпеченiя единообразнаго приложенiя однообразныхъ дозъ суверенитета въ каждой точкѣ французской территорiи. До-революцiонная Францiя подготовляла появленiе такого представленiя, но старый порядокъ въ дѣйствительности его не зналъ, ибо государственная власть въ отдѣльныхъ частяхъ Францiи осуществлялась въ весьма пестрыхъ формахъ, въ одной части—такъ, а въ другой—иначе.

Это пониманiе государственнаго единства, по своему происхожденiю французское и революцiонное, не умерло вмѣстѣ съ французской революцiей. Напротивъ того, оно безконечное число разъ воспроизводится въ политической жизни ряда другихъ странъ. Слѣдить за его исторiей, значило бы изучить исторiю вопросовъ организацiи управленiя во всѣхъ странахъ и у всѣхъ народовъ.

Надо-ли говорить о томъ, что симметричность и единообразiе въ организацiи управленiя въ центрѣ и на мѣстахъ не составляетъ необходимаго содержанiя понятiя государственнаго единства и что французское революцiонное пониманiе не представляетъ ничего юридически неизбѣжнаго при организацiи государственной власти въ единомъ государствѣ? Метрическая система мѣръ и вѣсовъ весьма рацiональна и проста, но развѣ не можетъ Россiя сохранить свой историческiй аршинъ, а Англiя свой футъ? Французская департаментская система въ политикѣ тоже, что система метра въ геодезiи. Она рацiональна и проста, но не обязательна въ устройствѣ власти всякаго государства во всякое время. И на самомъ дѣлѣ мы знаемъ множество государствъ, единство которыхъ стоитъ выше всякихъ подозрѣнiй, но которымъ органически чужды симметрiя и разсудочность французскихъ революцiонныхъ представленiй.

Посмотримъ на Англiю. Верховенство парламента не вызываетъ въ ней никакихъ сомнѣнiй и дѣлаетъ Соединенное Королевство Великобританiи и Ирландiи единымъ государствомъ. Но что можетъ быть болѣе пестрымъ, нежели административная карта Англiи? До сихъ поръ Англiю въ собственномъ смыслѣ, Шотландiю и Ирландiю раздѣляютъ, въ правовомъ и административномъ отношенiи, весьма ясно и глубоко намѣченныя границы, а внутри собственной Англiи не

стерлись еще очертанія Уэльса, Корнуэльса, отдѣльныхъ острововъ [44]). До сихъ поръ англійскіе юристы въ цѣломъ рядѣ случаевъ должны признавать, что, напримѣръ, Шотландія для англійскаго суда такая-же чужая страна (foreign country), какъ Италія или Франція [45]).

Но, независимо отъ этого, представлялось бы вполнѣ ошибочнымъ предположеніе, будто въ единообразіи осуществленія правъ власти на всемъ пространствѣ госутарства заключается содержаніе понятія единства страны. Единообразіе осуществленія власти отнюдь не предрѣшаетъ ея единства. Отдѣльныя части государства могутъ быть организованы очень похоже другъ на друга, но самостоятельность каждой изъ тождественныхъ частей можетъ быть настолько велика, что совокупность ихъ не дастъ въ цѣломъ единаго государства. Единство государства зависитъ не отъ того, симметрично-ли распредѣлена государственная власть, а отъ того, каковъ характеръ признанной за отдѣльными частями государства самостоятельной власти. Возьмемъ такой примѣръ. Современная Австрія (оставляя въ сторонѣ земли короны Св. Стефана и Боснію и Герцеговину) состоитъ изъ отдѣльныхъ „королевствъ и земель", которыя, несмотря на свою кажущуюся пестроту, всѣ организованы по одному плану: Чехія и Тироль, Крайна и Форарльбергъ, Галиція и Зальцбургъ, Далмація и австрійскія эрцгерцогства въ своемъ устройствѣ схожи почти какъ капли воды, разница въ сущности только въ размѣрахъ территоріи. Совершенно тождественно опредѣлены и предѣлы самоуправленія каждой изъ этихъ частей австрійскаго государства. Само собою разумѣется однако, что указанная симметричность не рѣшаетъ вопроса о томъ, остается или нѣтъ Австрія, какъ совокупность королевствъ и земель, представленныхъ въ рейхсратѣ, единымъ государствомъ. Размѣры компентенціи отдѣльныхъ королевствъ и земель много разъ подвергались радикальнымъ измѣненіямъ. По „октябрьскому диплому" 1860 г. общимъ правиломъ была компетенція земель, а компетенція центральныхъ органовъ власти распространялась только на опредѣленное число перечисленныхъ въ дипломѣ или, какъ говорятъ юристы Австріи, „так-

---

44) Hatschek, Englisches Staatsrecht, I (1905), 163 ff., II (1906), 361 ff.; Jenkyns, British rule and jurisdiction beyond the seas, 1902, 37 ff.

45) Dicey, Conflict of laws, 2 ed., 1908, 71.

сативно“ указанныхъ вопросовъ. По „февральскому патенту“ 1861 г. „такстативно“ опредѣлялась, наоборотъ, компетенція учрежденій въ земляхъ, а общимъ правиломъ признана была власть центральныхъ учрежденій. Наконецъ, основной законъ 1867 г. вернулся къ „таксативному“ перечню дѣлъ, составляющихъ вѣдомство центральныхъ органовъ власти, отнесъ всѣ остальныя дѣла къ вѣдомству „земскихъ“ органовъ, но въ тоже время установилъ по многимъ изъ переданныхъ землямъ вопросамъ общія правила, въ рамкахъ которыхъ единственно можетъ осуществляться дѣятельность ландтаговъ и ихъ комитетовъ.Эти перемѣны, при всемъ своемъ громадномъ принципіальномъ значеніи, ни мало не отразились на единообразіи устройства отдѣльныхъ частей Австріи [46]).

Сказаннаго достаточно, чтобы признать, что та мысль, которую я назвалъ выше французскимъ революціоннымъ пониманіемъ государственнаго единства, не способна уяснить, каково юридически необходимое въ „единомъ и нераздѣльномъ“ государствѣ распредѣленіе власти между главнымъ ея центромъ и центрами второстепенными.

Чтобы правильно отвѣтить на этотъ вопросъ, приходится общимъ образомъ указать тѣ пріемы, при помощи которыхъ производится такое распредѣленіе въ современныхъ государствахъ.

Въ каждую данную минуту внутри каждаго государства осуществляется опредѣленное государственное дѣло или, какъ говорятъ въ доктринѣ, осуществляются государственныя функціи, и производится опредѣленная сумма работы, возложенной правомъ на государство. Въ государствѣ издаются законы или иныя общія правила, обращенныя къ населенію, производится судъ, устраивается военная сила, ведется внѣшняя политика, создаются установленія, обслуживающія разнообразныя культурныя потребности, ведется финансовое хозяйство, собираются налоги и тратятся на опредѣленныя надоб-

46) Oktober—Diplom 1860, II, III; Grundgesetz über die Reichsvertretung, §§ 10 и 11, и отдѣльные Landesordnungen (§§ 6, 18), приложенные къ Februar-Patent 1861; Grundgesetz vom 21 Dezember 1867, Nr. 141 R. G. Bl., wodurch das Grundgesetz über die Reichsvertretung vom 26. Februar 1861 abgeändert wird, §§ 11 и 12.—Ср. Hauke, Grundriss des Verfassungsrechts, 1905, 53 ff; Ulbrich. Das österreichische Staatsrecht, 1909, 47 ff., 164 ff.

ности, организуются экономическія предпріятія, и т. д. Какъ сумма, такъ и слагаемыя государственной дѣятельности представляютъ величины безконечно измѣнчивыя въ зависимости отъ времени и мѣста. Требованія, предъявлявшіяся къ публичной власти въ древности, имѣютъ, напримѣръ, весьма мало общаго съ требованіями, къ ней предъявляемыми современностью; Московское государство занималось дѣлами, которыхъ не знала Кіевская Русь, у правительства императорской Россіи такія заботы, которыхъ не вѣдала Москва.

Но изъ какихъ-бы слагаемыхъ ни состояла сумма производимой въ каждую данную минуту государствомъ работы, какъ бы велика или мала ни была эта сумма,—государственную работу надо распредѣлить между людьми, призванными дѣлать государственное дѣло. Въ этомъ и заключается основной смыслъ государственной организаціи. Чѣмъ дольше наблюдаешь государственную жизнь, тѣмъ больше и больше убѣждаешься въ необыкновенномъ разнообразіи тѣхъ методовъ, какими государственное дѣло распредѣляется внутри государственнаго общенія. Вотъ, казалось, одно государство копировало съ другого его государственное устройство, копировало рабски, а при ближайшемъ разсмотрѣніи оказывается, что копія вышла на дѣлѣ совсѣмъ не похожей на оригиналъ. Можно иногда намѣтить нѣкоторыя основныя тенденціи политическаго творчества, нѣкоторые общіе типы распредѣленія государственныхъ функцій, но чѣмъ внимательнѣе смотришь, тѣмъ этихъ тенденцій и этихъ типовъ оказывается все больше и больше. Само собой разумѣется, степени сложности результатовъ такой, всегда и всюду необходимой, работы по распредѣленію государственнаго дѣла могутъ быть разными. Бываютъ рѣшенія этой задачи болѣе простыя и болѣе запутанныя. Возьмемъ для примѣра такое государственное дѣло, какъ судъ, дѣло, которое государство обычно несетъ на своихъ плечахъ. Мы можемъ представить себѣ положеніе, при которомъ, государство, *какъ цѣлое*, вводитъ въ *свою* пользу монополію суда. Какъ ни сложна будетъ организація судебныхъ мѣстъ при такой монополіи, она всеже будетъ болѣе простой, нежели организація въ такомъ государствѣ, которое за собой, какъ цѣлымъ, монополіи суда не признаетъ, а даетъ возможность какимъ-либо другимъ публичноправовымъ союзамъ, ему подчиненнымъ, самимъ устраивать судебныя

мѣста. Судебный строй крайне осложнится, ибо наперекрестокъ вертикальныхъ дѣленіямъ пойдутъ еще новыя дѣленія, горизонтальныя.

Хотя современныя государства и склонны къ нѣкоторой геометричности, прямолинейности рѣшеній разсматриваемой основной задачи распредѣленія государственныхъ функцій, всеже огромное ихъ большинство не можетъ довольствоваться тѣмъ упрощеніемъ, которое давало-бы превращеніе всего государственнаго дѣла въ дѣло коронное, творимое іерархически соподчиненными другъ другу агентами центра. Всякое государство—и въ этомъ отношеніи современное государство, при всемъ стремленіи къ простымъ и яснымъ построеніямъ, не представляетъ исключенія—должно въ тѣхъ или иныхъ предѣлахъ допустить осуществленіе части государственнаго дѣла единицами *самоуправленія*. Дѣлежъ государственной работы между служилымъ элементомъ, коронными агентами государственной власти, съ одной стороны, и автономными организаціями, съ другой, является однимъ изъ характернѣйшихъ явленій государственной жизни.

Понятно значеніе его для государства. Когда мы говоримъ о единицахъ самоуправленія, мы подразумѣваемъ—я пока не опредѣляю понятія въ точномъ, техническомъ, его смыслѣ—болѣе или менѣе независимыя отъ государства организаціи, организаціи, которыя государство не крѣпко спаяло съ остальнымъ политическимъ механизмомъ, которыя въ этомъ механизмѣ выдѣляются, какъ отлитыя изъ какого то особаго матеріала. Можетъ статься, что независимость этихъ единицъ самоуправленія будетъ не велика; можетъ статься, что такимъ достаточно порабощеннымъ единицамъ дадутъ дѣлать маленькое, скромное государственное дѣло. Но можетъ быть и иначе. Можетъ быть, единицы самоуправленія окажутся отъ государства, какъ цѣлаго, въ зависимости весьма малой, можетъ быть въ ихъ рукахъ сосредоточатся полномочія многочисленныя и весьма важныя. Что мы получимъ въ предѣлѣ такого расширенія свободы и умноженія полномочій самоуправляющихся единицъ? Ростъ будетъ идти за счетъ единства государственной власти; напитавшаяся силами самоуправляющаяся организація превратится въ новое государство и совершится распаденіе прежняго государственнаго союза.

Понятна связь проблемы самоуправленія съ проблемой госу-

дарственнаго единства. Чтобы сознательно отнестись къ этой последней, неизбѣжно остановиться на первой, спросить себя, въ чемъ сущность самоуправленія и гдѣ кончается самоуправленіе и начинается превращеніе самоуправляющейся единицы въ единицу государственную, общины въ государство.

Талантливый представитель нѣмецкой науки административнаго права, приступая къ ученію о самоуправленіи, предупреждаетъ: „Всякія теоретическія стремленія, имѣющія цѣлью понятіе самоуправленія построить изъ чистаго эѳира мысли, лишены сколько нибудь прочнаго значенія“ [47]). Этотъ совѣтъ не слѣдуетъ, конечно, понимать буквально. Многое въ этомъ ученіи приходится строить и „изъ чистаго эѳира мысли“. Намъ нужны основныя понятія, отвлеченныя отъ конкретнаго содержанія, ибо безъ нихъ нельзя разобраться въ пестрой дѣйствительности государственноправовыхъ явленій. „Довольно странно думать, говорилъ еще Лоренцъ Штейнъ, защищая необходимость общихъ опредѣленій, будто можно знать матеріалъ, имъ не владѣя“ [48]).

Чтобы опредѣлить самоуправленіе, надо, прежде всего, имѣть въ виду, что рѣчь идетъ о своеобразныхъ единицахъ, составляющихъ часть государства. Государственная природа самоуправленія несомнѣнна. Она признана огромнымъ большинствомъ теоретиковъ, за исключеніемъ развѣ тѣхъ, которые, рядомъ съ правомъ государственнымъ и по дорогѣ къ праву частному, находятъ еще особое право союзное [49]) [50]). И въ самомъ дѣлѣ трудно помѣстить само-

[47]) E. v. Meier, Verwaltungsrecht, Holtzendorf-Kohler, Encyclopädie der Rechtswissenschaften, II, 1904, 644.

[48]) Lorenz Stein, Die Verwaltungslehre, I, 2, 1869, 17.

[49]) Часто говорятъ, что государственная природа самоуправленія указана Гнейстомъ и Л. Штейномъ. Ср. Коркуновъ, Русское государственное право, II, 1909, 439: государственная теорія самоуправленія, выдвинутая трудами Рудольфа Гнейста и Лоренца Штейна; Лазаревскій, Самоуправленіе въ сб. Мелкая земская единица, 2 изд. (1903), 12; его же, Отвѣтственность за убытки, причиненные должностными лицами, 1905, 596. Вытекаетъ отсюда, будто до Гнейста и Штейна считали, что самоуправляющіяся единицы дѣлаютъ не государственное дѣло, и будто названные писатели доказали, что общины—часть государства. Это совершенно не вѣрно. Во первыхъ, несомнѣнно, гораздо ранѣе ихъ самоуправляющуюся общину признавали частью государственнаго механизма. Достаточно прочесть, хотя бы, не менѣе знаменитую, чѣмъ из-

управляющіяся единицы внѣ государства. Система самоуправленія самымъ тѣснымъ образомъ сплетена съ общей государственной системой. Самоуправленіе входитъ, совершенно такъ же, какъ остальныя части государства, въ общую категорію публичнаго права. Самоуправляющіяся единицы дѣлаютъ то же дѣло, что и непосредственные органы государства. Только въ зависимости отъ того, какъ проведена линія, на которой кончается коронное управленіе, проводится линія, гдѣ начинается самоуправленіе: коронное управленіе и самоуправленіе вкладываются другъ въ друга, какъ отдѣльныя части дѣтской складки. Нельзя знать, что такое рус-

---

слѣдованія Гнейста и Штейна, книгу Токвиля о Демократіи въ Америкѣ, -которую грѣхъ забывать, разсуждая о самоуправленіи,—чтобы убѣдиться въ этомъ. Ср. напр. страницы, посвященныя общей характеристикѣ управленія Новой Англіи въ первомъ томѣ, появившемся въ 1834 г. Цит. по изд. 1888 г. стр. 119 слл. Во-вторыхъ, ни Гнейстъ, ни Штейнъ совершенно не заняты доказательствомъ теоретическаго тезиса о государственной природѣ самоуправленія. Оба исходятъ изъ него, какъ чего-то само собой разумѣющагося. Ср. первое изданіе труда Гнейста, Das heutige englische Verfassungs-und Verwaltungsrecht, II, Die heutige englische Communalverfassung und Communalverwaltung, 1860, въ особ. §§ 126–134; второе изданіе Geschichte und heutige Gestalt der Englischen Communalverfassung oder des Selfgovernment, II, 1863, 1209 ff.; третье изданіе Selfgovernment, Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England, 1871, 879 ff.; Stein, указ. въ прим. 48 сочиненіе, passim. Всю, будто бы, существовавшую, контроверзу между школой общественной и школой государственной выдумали гораздо позднѣе и заднимъ числомъ приписали какія-то весьма наивныя мысли старымъ писателямъ, въ которыхъ они не повинны, дабы блестяще ихъ опровергнуть. Само собой разумѣется, въ литературѣ до Гнейста и Л. Штейна есть свои особенности, но эти особенности вовсе не въ томъ, что они отрицаютъ государственный характеръ самоуправленія. Я далъ себѣ трудъ просмотрѣть всю цитируемую Лазаревскимъ, въ прим. I на стр. 4 Самоуправленія, литературу и не у одного изъ приводимыхъ имъ авторомъ не нашелъ того, что онъ имъ приписываетъ —отрицанія государственнаго характера самоуправленія.

[50]) Наиболѣе полно эта теорія изложена у Preuss, Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften, 1889, 199 ff., центръ разсужденій котораго лежитъ въ признаніи, что община обладаетъ юридическимъ лицомъ не по волѣ государства, а по своей природѣ соціальнаго организма, велѣніемъ той своеобразной части права, которую онъ, по образцу Гирке, видитъ въ правѣ соціальномъ—„Sozialrecht, das allgemeine Recht der Gesammtpersonen". Нѣтъ надобности опровергать здѣсь эту, давно обойденную мимо, юридическую метафизику.

ское государство, игнорируя земское самоуправленіе; иначе пришлось бы сказать, что весь смыслъ русской земской реформы заключался въ томъ, что внезапно безслѣдно провалилось сквозь землю безчисленное множество функцій русскаго государства.

Самоуправленіе такая-же часть государственнаго управленія, какъ управленіе коронное. И напрасно ведутся безконечные споры о „собственныхъ“ дѣлахъ общины и дѣлахъ, „возложенныхъ“ на нее государствомъ, споры, загромождающіе ученіе о самоуправленіи совершенно безплодной схоластикой лишенныхъ жизненнаго значенія формулъ. Рядъ крупнѣйшихъ представителей германской науки государственнаго права учитъ, что единицы самоуправленія исполняютъ въ государствѣ двоякаго рода работу: съ одной стороны, они исполняютъ свои собственныя дѣла, дѣла, составляющія содержаніе ихъ собственной компетенціи; съ другой стороны, государство возлагаетъ на нихъ дѣла, входящія въ компетенцію коронной администраціи, препоручаетъ имъ свои дѣла; въ этомъ послѣднемъ случаѣ право, въ принципѣ принадлежащее государству, осуществляется по делегаціи общиной. Все это разсужденіе должно быть отвергнуто. Въ дѣлѣ государственной организаціи нѣтъ разницы между передачею права и передачею осуществленія права. Возьмемъ примѣръ. Вчера государство обезпечивало народное продовольствіе дѣятельностью коронныхъ учрежденій, значитъ къ кругу „собственныхъ дѣлъ“ общинъ народное продовольствіе не принадлежало. Сегодня государство издало законъ, по которому народное продовольствіе поручается заботамъ общинъ. Что произошло? Имѣла ли мѣсто делегація права или делегація осуществленія права? Вѣдь и вчерашній кругъ собственныхъ дѣлъ общины опредѣленъ былъ въ законѣ. Возможность различать делегацію правъ отъ делегаціи осуществленія правъ могла бы быть на лицо лишь, если бы былъ единый постоянный объемъ дѣлъ вѣдомства коронной администраціи и такой же объемъ дѣлъ вѣдомства администраціи автономной. Но этого нѣтъ; историческія грани между коронной администраціей и самоуправленіемъ проходятъ въ безконечно разнообразныхъ направленіяхъ. А если такъ, то приходится отвергнуть различіе между собственными дѣлами общины и дѣлами препорученными ей государствомъ,

различіе лишь затемняющее ту основную истину, что самоуправленіе такъ-же часть государства, какъ управленіе коронное [51]).

[51]) Теорія, которую мы разсматривали въ текстѣ, излагается не всегда по одному образцу. Отмѣчаю нѣкоторые варіанты. Я бралъ въ текстѣ, какъ исходную точку, разсужденіе Haenel, Deutsches Staatsrecht, I, 1892, 136 ff., который усматриваетъ оправданіе понятія „собственныхъ дѣлъ" общинъ въ томъ, что община представляетъ промежуточное образованіе между государствомъ и гражданскимъ обществомъ, а слѣдовательно въ извѣстной мѣрѣ въ своемъ бытіи независима отъ государства. Едва-ли можно назвать это разсужденіе, не подкрѣпляемое никакими аргументами, особенно яснымъ. Iellinek, Allgemeine Staatslehre, 1900, 592, обосновываетъ разграниченіе „собственныхъ" и „препорученныхъ" дѣлъ общины тѣмъ, что, поручая нѣкоторыя дѣла общинѣ, государство заставляетъ ее служить своимъ цѣлямъ, а не цѣлямъ общиннымъ. Такая точка зрѣнія логически предполагаетъ возможность разграничить навсегда цѣли общинныя и цѣли государственныя, какъ не могущія совпадать и сливаться. Болѣе подробно таже точка зрѣнія изложена была въ очень извѣстной статьѣ Rosin, Souveränetät, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung въ Hirths Annalen des Deutschen Reichs, 1883, 292; по его мнѣнію, государство имѣетъ національныя цѣли, община же— цѣли мѣстныя; когда община привлечена къ служенію цѣлямъ національнымъ—государственнымъ, являющаяся результатомъ того компетенція общины будетъ компетенціей „препорученной". На это сотни разъ возражали; въ самомъ дѣлѣ обезпеченіе продовольствія той или иной мѣстности вчера совершалось коронной администраціей, значитъ была цѣль національная, третьяго дня общиной, значитъ была цѣль мѣстная; почему же, если сегодня опять къ этому дѣлу привлекается община, въ ея рукахъ будетъ дѣло „препорученное", а не собственное. Относительно другихъ варіантовъ см. указанія Blodig, Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff, 1894, 33 ff. и Лазаревскаго, Самоуправленіе, 14 слл. Несмотря на давно уже сдѣланныя весьма вѣскія возраженія противъ разсматриваемой теоріи, она продолжаетъ повторяться весьма авторитетными писателями: см. напр. Otto Mayer, Das Staatsrecht des Köningreichs Sachsen, 291. Среди представителей мнѣнія, которое я защищаю въ текстѣ, надо назвать Лазаревскаго, цит. мѣсто; однако слѣдуетъ отмѣтить, что изъ его изложенія вытекаетъ, будто теорія разграниченія собственныхъ и препорученныхъ дѣлъ всецѣло объясняется желаніемъ „спасти" старую доктрину не-государственнаго характера самоуправленія. Это даетъ невѣрное представленіе о значеніи теоріи „собственныхъ" и „препорученныхъ" дѣлъ, ибо послѣдняя поддерживается и защищается теперь писателями, которые несомнѣнно стоятъ на государственной точкѣ зрѣнія въ опредѣленіи самоуправленія; кратко и правильно замѣчаетъ Hatchek, Allgemeines Staatsrecht, I, 1909, 147: Der Gegensatz zwischen eigenem und übertragenem Wirkungskreise ist für überfüssig angesehen, weil auch innerhalb des eigenen Wirkungskreises die Gemeinde eine Staatsverwaltung betätigt.

Однако, говоря, что самоуправляющіяся единицы составляютъ часть государства, мы ни мало не стираемъ границы между ними и коронными органами государственной власти. Несомнѣнно, самоуправленіе чѣмъ-то рѣзко выдѣляется въ составѣ государственнаго механизма. Спрашивается, чѣмъ. Отвѣтъ на этотъ вопросъ порождалъ безконечные споры, да и до сихъ поръ нѣтъ воззрѣнія на существо самоуправленія, которое могло бы претендовать на господство. Недоумѣнія начинаются съ того, что сознательно проповѣдуется необходимость сразу двухъ опредѣленій самоуправленія, одного юридическаго и другого политическаго. Изучая право того или другого народа,—споры начались главнымъ образомъ вокругъ англійскаго Selfgovernment—юристы приходили къ опредѣленіямъ, включавшимъ нѣкоторое конкретное историческое и догматическое содержаніе. Гнейстъ далъ, напримѣръ, знаменитое опредѣленіе: „Самоуправленіе есть въ Англіи управленіе округовъ и общинъ чрезъ почетныя должности высшаго и средняго сословія, при помощи общинныхъ поземельныхъ налоговъ“ [52]). Такого рода формула скоро признана была не годною для опредѣленія „самоуправленія вообще“. И вотъ съ разныхъ сторонъ начинаются попытки по возможности вытравить изъ понятія самоуправленія всякое конкретное историческое и догматическое содержаніе. При этомъ пришли къ мысли, что формулы, подобныя, хотя бы, формулѣ Гнейста, суть формулы политическія, между тѣмъ какъ надо искать формулъ юридическихъ, выражающихся въ абстрактныхъ единицахъ права. Розинъ, который можетъ быть названъ духовнымъ отцомъ этой методологіи, приходитъ, напримѣръ, въ поискахъ обстрактнаго „юридическаго“ опредѣленія сямоуправленія, къ такому: „самоуправленіе въ государственноправовомъ смыслѣ есть, по его мнѣнію, признаніе не сувереннаго политическаго союза (Gemeinwesen) суверённымъ въ качествѣ управляющаго юридическаго лица (als verwaltende Rechtspersönlichkeit)“ [53]). Не буду приводить иныхъ „юридическихъ“ опредѣленій самоуправленія; отмѣчаю лишь, что всѣ они обыкновенно вращаются вокругъ понятія юридическаго лица публичнаго права, иногда съ дополненіемъ другими общими признаками, напр. терри-

[52]) Цит. по третьему изданію, 882.

[53]) Rosin, 309.

торіальнымъ характеромъ этихъ лицъ [54]). Искусственное лишеніе понятія самоуправленія сколько-нибудь конкретнаго содержанія, вызываемое стремленіемъ избѣжать „политическихъ“ элементовъ въ опредѣленіи, приводило къ весьма плачевнымъ послѣдствіямъ. Въ цѣломъ рядѣ государствъ самоуправленіе, какъ явленіе „политическое“, строится безъ предварительнаго образованія особыхъ, подчиненныхъ государству, публичныхъ союзовъ—лицъ публичнаго права. Допустимъ, что описаніе Гнейста правильно [55]), что въ самомъ дѣлѣ сущность англійскаго самоуправленія заключается въ управленіи чрезъ почетныя должности. Мировой судья, являющійся характернѣйшимъ представителемъ такого Selfgovernment, ни въ какой мѣрѣ не является органомъ самоуправляющагося публичнаго союза—графства. Такого „лица“—графства нѣтъ въ англійскомъ правѣ. Приходится, значитъ, или оставить за предѣлами самоуправленія въ юридическомъ смыслѣ весьма яркія явленія самоуправленія въ политическомъ смыслѣ, или искать какого либо согласованія двухъ понятій. Результатомъ этой дилеммы явилось любопытное ученіе о двоякихъ публичноправовыхъ союзахъ—активныхъ и пассивныхъ [56]). Активный самоуправляющійся союзъ намъ знакомъ: къ нему относится обычное опредѣленіе „самоуправленія въ юридическомъ смыслѣ“, подобное, хотя бы, тому, которое я привелъ выше (опредѣленіе Розина); пассивный союзъ нѣчто новое: союзъ, какъ таковой, не получаетъ никакихъ правъ, ни обязанностей, но зато права и обязанности распредѣлены между членами союза. Союзъ самъ не обладаетъ коллективной волей, но за него эту волю выражаютъ отдѣльные члены. Примѣръ—тотъ же мировой судья въ англійскомъ графствѣ: черезъ него графство, само не имѣя правовой личности, получаетъ характеръ пассивнаго публичнаго союза. Желаніе примирить непримиримое приводитъ къ юридическому monstrum: сочиняется юри-

---

[54]) Рядъ примѣровъ можно найти у Blodig, 4 ff. и у Лазаревскаго, Самоуправленіе, 16 слл.

[55]) На самомъ дѣлѣ его характеристика Selfgovernment опровергнута развитіемъ англійскихъ учрежденій. Объ этомъ подробно у Редлиха, Англійское мѣстное управленіе, II, 1908, 341 слл.

[56]) Hatchek, Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung, 1898, 97 ff.; повторено въ Allg. Staatsrecht, I, 139 ff.

дическое лицо безъ правоспособности, одновременно лицо и не — лицо.

Но и независимо отъ появленія такихъ, компрометирующихъ „юридическія опредѣленія", курьезовъ, слѣдуетъ признать, что логическія операціи при помощи голаго понятія юридическаго лица никогда не дадутъ возможности справиться съ характеристикою безконечно пестрыхъ явленій живого права. Несомнѣнно цѣлесообразнѣе вернуться къ такъ называемымъ „политическимъ" опредѣленіямъ самоуправленія. Я думаю, что, прежде всего, съ нихъ слѣдуетъ снять тотъ, въ устахъ юристовъ звучащій нѣсколько презрительно, терминъ, который заключается въ словѣ „политическій". Возьмемъ, чтобы не искать другихъ примѣровъ, опредѣленіе Гнейста. Въ немъ видятъ опредѣленіе „политическое", но не „юридическое". Развѣ это вѣрно? Конечно нѣтъ, ибо въ немъ нѣтъ ни одного понятія, которое не имѣло бы юридическаго содержанія и ничего, кромѣ такихъ понятій. Оно только болѣе конкретно, заключаетъ въ себѣ слѣды подлинной исторической и догматической разцвѣтки явленій. Но развѣ отсюда слѣдуетъ, чтобы оно менѣе годилось для юридическихъ выводовъ, чѣмъ пресловутая „verwaltende Rechtspersönlichkeit" или „пассивный публичноправовой союзъ"?

Если, не смущаясь такимъ образомъ споромъ изъ-за „юридическихъ" и „политическихъ" опредѣленій, подойти къ безконечно разнообразнымъ явленіямъ живого права и спросить себя, гдѣ въ самомъ дѣлѣ лежитъ смыслъ самоуправленія въ отличіе отъ управленія короннаго, то разгадки вопроса надо будетъ искать въ томъ, что самоуправленіе есть форма осуществленія государственныхъ функцій при помощи независимыхъ—въ той или иной мѣрѣ—лицъ и учрежденій. Нельзя лучше и кратче выразить сущность самоуправленія, чѣмъ то дѣлаетъ Лабандъ. „Природа самоуправленія... состоитъ въ томъ, говоритъ онъ, что высшая власть осуществляетъ принадлежащія ей права верховенства не непосредственно при помощи своего собственнаго, состоящаго въ ея исключительномъ распоряженіи, аппарата, а посредствомъ подчиненныхъ ей, но въ предѣлахъ своего вѣдомства самостоятельныхъ корпорацій или отдѣльныхъ лицъ" [57]).

---

[57]) Я беру это опредѣленіе изъ Deutsches Reichsstaatsrecht, 1907, 27, п. I. Тоже въ Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, I [4], 1901, 97, п. 2.

Это опредѣленіе нуждается, конечно, въ нѣкоторыхъ поясненіяхъ. Во-первыхъ, самостоятельность учрежденій и лицъ въ самоуправлении можетъ быть достигнута весьма разнообразными путями. Во-вторыхъ, система самоуправлении можетъ быть построена или на началахъ личныхъ, или на началахъ территоріальныхъ. Оба указанныхъ признака — порядокъ обезпеченія независимости самоуправленія и наличность или отсутствіе территоріальнаго характера — служатъ основаніемъ для ближайшей характеристики явленій самоуправленія [58]).

Возьмемъ сначала второй признакъ—территоріальный характеръ самоуправленія. Мы знаемъ, напримѣръ, что церковное общеніе можетъ пользоваться той или иной долей самоуправленія; это самоуправленіе часто чуждо какихъ-либо территоріальныхъ границъ, выходитъ даже за границы государства. Ст. 1118 Уст. дух. дѣлъ гласитъ, напримѣръ: „Эчміадзинскій Верховный Патріархъ избирается всѣмъ Гайканскимъ народомъ Армяно-Грегоріанскаго исповѣданія, по установленному для сего порядку". Здѣсь Гайканскій народъ, совершенно независимо отъ того, гдѣ онъ проживаетъ, получилъ права самоуправленія. Таковы, далѣе, всякаго рода союзы, обнимающіе профессіональныя группы, не считаясь съ мѣстностью государства, гдѣ члены этихъ группъ проживаютъ. Наряду съ такимъ самоуправленіемъ лицъ существуетъ самоуправленіе мѣстностей. Эта послѣдняя форма самоуправленія особенно характерна. Самоуправленіе дѣлается здѣсь формою мѣстнаго управленія, управленія извѣстной мѣстностью. Юридическое содержаніе его заключается въ томъ, что осуществленіе государственныхъ задачъ предоставлено въ извѣстныхъ территоріальныхъ границахъ самостоятельнымъ, некороннымъ, мѣстнымъ учрежденіямъ и лицамъ.

Постараемся къ явленіямъ мѣстнаго самоуправленія примѣнить другое изъ вышеуказанныхъ основании классификации, а именно способъ обезпеченія независимости самоуправленія. Государственное право намѣчаетъ множество степеней этой независимости. Съ указанной точки зрѣнія мѣстное самоуправленіе исторически необыкновенно пестро. Попытаемся распознать, хотя бы, нѣкоторые

---

[58]) Я не отвергаю другихъ основаній дѣленія, а лишь считаю указанныя наиболѣе важными.

основные виды. Какъ первичный, наименѣе яркій и наименѣе дѣйствительный, способъ обезпеченія независимости мѣстнаго управленія, дающій элементарную форму мѣстнаго самоуправленія, право ряда государствъ знаетъ предписаніе, чтобы мѣстное самоуправленіе велось мѣстными людьми, хотя бы эти мѣстные люди назначались короной, а не избирались населеніемъ. Было бы ошибочно видѣть въ соотвѣтствующихъ явленіяхъ лишь установленіе опредѣленнаго ценза для занятія коронной должности. Нѣтъ сомнѣнія, что тутъ имѣется—въ очень, конечно, еще мало развитой формѣ—попытка дать представителямъ извѣстной мѣстности полномочіе завѣдывать своими собственными мѣстными дѣлами, попытка заставить государство считаться въ мѣстномъ управленіи съ волею управляемыхъ. Здѣсь администрація, строго говоря, остается еще коронной, но въ то же время намѣчается переходъ къ самоправленію. Дальнѣйшій шагъ на пути своего развитія самоуправленіе дѣлаетъ въ ту минуту, когда въ назначеніи того или иного мѣстнаго человѣка для руководства мѣстнымъ управленіемъ коронная администрація оказывается связанной тѣмъ, что обычай, законъ или практика предписываютъ останавливаться на опредѣленныхъ, выдающихся въ томъ или иномъ отношеніи—богатствомъ, знатностью, земельными владѣніями и т. под.,—мѣстныхъ людяхъ. Классическій примѣръ англійскихъ мировыхъ судей служитъ наилучшей иллюстраціей такого положенія, гдѣ формальное право назначенія играетъ сравнительно малую роль и назначаемое должностное лицо фактически оказывается независимымъ отъ короны мѣстнымъ администраторомъ. Само собой разумѣется однако, что прочное положеніе получаетъ самоуправленіе лишь съ появленіемъ выборнаго начала. Только выборный органъ самоуправленія крѣпко связанъ съ мѣстностью и независимъ отъ короны. Выборное самоуправленіе, какъ наиболѣе развитая форма мѣстнаго управленія чрезъ независимыхъ мѣстныхъ людей, представляется типомъ, далеко не всегда и всюду единымъ. Выборная система можетъ сохранить связь съ системой назначеній: выборные могутъ утверждаться коронной администраціей; администраціи можетъ быть предоставлено право останавливаться на какомъ-либо изъ нѣсколькихъ избираемыхъ кандидатовъ, и т. д. Далѣе, коронное управленіе можетъ сохранить за собой право устанавливать порядокъ и условія выборовъ, что равнымъ образомъ

обезпечиваетъ нѣкоторое постоянное вліяніе на составъ выборныхъ.

Съ другой стороны однако, можно себѣ представить такое положеніе, гдѣ извѣстной мѣстности дается право самоуправленія, причемъ порядокъ и условія избранія или назначенія органовъ самоуправленія предоставляется опредѣлять самой мѣстности. Этотъ послѣдній случай, конечно, даетъ самоуправленію особенно яркую форму, настолько яркую, что полезно, быть можетъ, обозначить ее особымъ терминомъ. Положеніе самоуправленія здѣсь заключается въ томъ, что устройство его зависитъ не отъ права, созданнаго государствомъ, а отъ права самой самоуправляющейся единицы; государство говоритъ: пусть опредѣленная мѣстность управляется, какъ хочетъ; пусть для этого она не только сама выбираетъ или назначаетъ свои органы, но пусть даже этотъ выборъ или назначеніе совершается согласно праву именно данной мѣстности. Такое положеніе встрѣчается не часто, но оно вполнѣ возможно; возьмемъ хотя бы случаи, когда въ составъ государства включается какая нибудь область, которая уже имѣетъ свое право, полученное отъ государства, къ которому она прежде принадлежала, или созданное самой мѣстностью, если она представляла прежде государственную единицу; здѣсь на лицо всѣ условія созданія такой системы. Самоуправленіе, покоющееся на собственномъ, а не дарованномъ государствомъ правѣ, можно назвать автономіей. Я употребляю этотъ терминъ здѣсь, можетъ быть, не въ томъ значеніи, которое ему всего чаще приписывается, но, во-первыхъ, со словомъ этимъ отнюдь не связано сколько-нибудь постояннаго и устойчиваго содержанія [59]), а во-вторыхъ, оно прекрасно выражаетъ ту мысль, которая лежитъ въ основѣ описываемаго сейчасъ явленія. Автономія является, конечно, наиболѣе развитой формой самоуправленія: независимость

---

[59]) Schücking, Autonomie въ Fleischmann's Wörterbuch des deutschen Staats—und Verwaltungsrechts, I, 1910, 290: Satzungsgewalt, d. h. Befugnis eines nicht staatlichen Verbandes zur Erzeugung objektiven gesetzten Rechtes; въ томъ же смыслѣ Kinne, Die Autonomie der Kommunalverbände in Preussen, 1908, 5 ff., гдѣ дается исторія термина; Лазаревскій, Автономія, 1906, гораздо уже: самостоятельное осуществленіе мѣстными учрежденіями извѣстной доли законодательной власти. — Въ совершенно иномъ смыслѣ цивилисты: см. указанія Kinne.

отъ коронной администраціи здѣсь имѣетъ наибольшее напряженіе, ибо она двойная—мѣстные люди привлекаются къ государственному дѣлу по мѣстному же закону.

Таковы весьма разнообразныя формы обезпеченія независимости самоуправленія. Обобщая ихъ, мы можемъ сказать, что самоуправленіе въ его территоріальной формѣ есть управленіе мѣстностью чрезъ мѣстныхъ людей, какова бы ни была необходимая связь этихъ мѣстныхъ людей съ мѣстностью [60]). Поэтому, чтобы понять самоуправленіе, надо прежде всего изучить его организацію.

Но этимъ задача не исчерпывается. Самоуправленіе характеризуется не только особенностями организаціи, но и тѣмъ, какъ раз-

---

[60]) Примѣрно въ томъ же смыслѣ опредѣляетъ самоуправленіе Лазаревскій, Самоуправленіе, 46: „Самоуправленіе есть децентрализованное государственное управленіе, гдѣ самостоятельность мѣстныхъ органовъ обезпечена системою такого рода юридическихъ гарантій, которыя, создавая дѣйствительность децентрализаціи, вмѣстѣ съ тѣмъ обезпечиваютъ и тѣсную связь органовъ мѣстнаго государственнаго управленія съ данною мѣстностью и ея населеніемъ“.—Среди разнообразныхъ взглядовъ на самоуправленіе, высказанныхъ въ западной литературѣ, въ большинствѣ случаевъ, когда говорится о „самоуправленіи въ политическомъ смыслѣ“, мы находимъ ссылку на ту или иную форму независимости органовъ послѣдняго, какъ характерную черту самоуправленія. Рядомъ съ такими опредѣленіями самоуправленія нѣкоторымъ распространеніемъ пользуется взглядъ, авторитетнымъ представителемъ котораго былъ Георгъ Мейеръ и который выраженъ имъ такъ: „Die staatlichen Geschäfte werden teils von solchen Personen besorgt, welche daraus ihren Lebensberuf machen, teils von solchen, welche dieselben neben anderen Berufsgeschäften, die den eigentlichen Mittelpunkt ihres Lebens bilden, erledigen. Die Regierung durch Berufsbeamte bezeichnet man als bureaukratische Regierung, die Regierung durch Staatsangehörige, welche nicht den Charakter von Berufsbeamten besitzen, als Selbstregierung (selfgovernment). Der Berufsbeamte erhält, da er seine ganze Tätigkeit dem Staate widmet, von diesem seinen Lebensunterhalt in Form der Besoldung, die Aemter der Selbstregierung dagegen werden in der Regel als Ehrenämter verwaltet. . . Selbstverwaltung bedeutet demnach die Ausübung von Verwaltungsbefugnissen durch nicht berufsmässige Beamte, welche dem Kreise der regierten Personen angehören“. Meyer-Anschütz, Lehrbuch der Deutschen Staatsrechtes, 1905, 345. О другихъ представителяхъ того же взгляда, тамъ же, 346, п. 8. Съ указанной точки зрѣнія столоначальникъ, пишущій романы и плохо посѣщающій департаментъ, не представитель бюрократіи, а городской голова, отдающій все свое время городу, не органъ самоуправленія. Мейеръ отмѣчаетъ не основную черту самоуправленія, а лишь часто встрѣчающуюся въ немъ подробность.

дѣлены между нимъ и коронными органами государства государственныя функціи. Сумма полномочій государства, взятаго какъ цѣлаго, всегда очень велика. Понятно, что, дѣля эту сумму на часть, принадлежащую коронному управленію, и часть, принадлежащую самоуправленію, можно придти къ результатамъ, безконечно разнообразнымъ. Можно предоставить органамъ самоуправленія большую долю государственнаго дѣла, можно предоставить имъ долю очень малую. Едва-ли даже есть возможность указать какія либо постоянныя начала, по какимъ производится этотъ раздѣлъ. Можетъ быть, удалось бы подмѣтить основные пріемы рѣшенія такого вопроса въ опредѣленной странѣ и въ опредѣленное время. Но если брать сколько нибудь широкій—хронологически и географически — кругъ явленій, никакой общій выводъ сдѣлать, конечно, нельзя. То, что для современности кажется необходимою частью короннаго управленія, для прошлаго таковой не казалось [61]). Весьма различны между собою и тѣ формальные пути, которыми идутъ при разграниченіи вѣдомства коронной администраціи и самоуправленія. Иногда законодательство опредѣляетъ цѣль той или иной организаціи, и эта цѣль служитъ опредѣленіемъ вѣдомства органовъ самоуправленія. Вытекающія отсюда для самоуправленія полномочія явятся обычно при такихъ условіяхъ его обязанностями. Иногда дается точный перечень того, что можетъ дѣлать самоуправленіе; въ такомъ случаѣ обычно полномочія будутъ правами самоуправленія, и осуществленіе ихъ или не-осуществленіе будетъ стоять въ зависимости отъ усмотрѣнія самоуправляющейся единицы. Иногда — съ тѣмъ же результатомъ созданія ряда правъ для самоуправленія—дается перечень полномочій короннаго управ-

---

[61]) Löning, Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechts, 1884, 181 f. говоритъ: Während die Gemeinde der Natur der Sache nach von jeder Thätigkeit auf dem Gebiete der auswärtigen Verhältnisse ausgeschlossen ist, können ihr auf den Gebieten der Rechtspflege, der Militär—und Staatsfinanzverwaltung nur untergeordnete Funktionen übertragen werden. Den eigentlichen Mittelpunkt ihrer Thätigkeit bildet heute überall das Gebiet der inneren Verwaltung... Die Autonomie der Gemeinden, d. h. die Befugnis, zur Regelung der Verhältnisse der Gemeinde und ihrer Mitglieder Rechtssätze aufzustellen, besteht nach den Gesetzgebungen des 19. Jahrhunderts nur noch in sehr beschränktem Umfange. Всѣ подобныя положенія, часть которыхъ основаны здѣсь даже на „природѣ вещей“, имѣютъ исторически весьма относительное значеніе.

ленія, а другія государственныя функціи предоставляется осуществлять органамъ самоуправленія. Всѣ эти пріемы могутъ быть на лицо въ извѣстныхъ сочетаніяхъ заразъ въ одномъ и томъ же явленіи [62]).

Сводя воедино все изложенное, мы можемъ сказать, что, разсуждая о единицахъ самоуправленія, мы спрашиваемъ себя, во-первыхъ, объ организаціи самоуправленія и, во-вторыхъ, о вѣдомствѣ его; только одновременный отвѣтъ на оба вопроса даетъ точную характеристику учрежденій самоуправленія и опредѣляетъ мѣсто ихъ въ государствѣ. Въ результатѣ изслѣдованія, къ которому привлеченъ болѣе или менѣе широкій матеріалъ, получается множество явленій, въ которыхъ элементъ самоуправленія выраженъ съ восходящими степенями напряженности. Отъ самоуправленія, покоющагося на простомъ назначеніи короной мѣстныхъ людей и на дарованіи имъ ограниченнаго круга вѣдомства, до самоуправленія, основаннаго на выборной самоорганизаціи и исполненіи важнѣйшихъ и многочисленнѣйшихъ государственныхъ функцій, будетъ лежать множество разнообразныхъ переходныхъ явленій. Разбираясь въ этихъ явленіяхъ, я отмѣтилъ среди нихъ, какъ представляющее для моего настоящаго разсужденія особое значеніе, явленія т. наз. автономіи, самоуправленія на основаніи собственнаго права. Это—наиболѣе яркій типъ самоуправленія, и ему свойственъ, какъ видно будетъ ниже, обычно широкій кругъ вѣдомства.

Выдвигая это понятіе, я долженъ на минуту остановиться на соотношеніи между нимъ и вошедшимъ въ ученый обиходъ понятіемъ несувереннаго государства. Появленіе этого понятія было вызвано прежде всего, необходимостью найти истолкованіе германскихъ государственноправовыхъ явленій, въ частности природы союзнаго государства. Германская имперія несомнѣнно обладаетъ суверенною властью, а члены ея—отдѣльныя государства — болѣе или менѣе широкой долей самоуправленія. Сказать просто на просто, что Баварія есть единица самоуправленія, рѣшались не многіе; большинство старалось растолковать это самоуправленіе какъ нѣкоторую особую форму, получившую наименованіе несувереннаго

---

[62]). Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, II, 1896, 423 ff.

государства. По этому вопросу накопилось множество изслѣдованій [63]). Въ недавнее время авторъ одной изъ большихъ монографій писалъ: „Литературные набѣги на проблему союзнаго государства — я позволяю себѣ отъ имени всѣхъ товарищей по этой несчастной склонности сказать: слава Богу—нѣсколько ослабѣли“ [64]). Я далекъ отъ мысли съ своей стороны предпринимать здѣсь такой „набѣгъ“, но въ двухъ словахъ нельзя не отмѣтить появленія категоріи „несувереннаго государства“, являющагося, по существу дѣла, одной изъ формъ самоуправленія, если исходить изъ даннаго выше понятія. Одни искали опредѣленія несувереннаго государства въ характерѣ его организаціи, утверждая, что несуверенное государство, въ отличіе отъ общины, имѣется во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда политическая единица обладаетъ правомъ на самоорганизацію, т. е. органы ея власти существуютъ и функціонируютъ на основаніи своего законодательства [65]). Другіе искали отвѣта въ характерѣ круга принадлежащихъ несуверенному государству дѣлъ, причемъ или указывалось, что эти дѣла опредѣляются у несувереннаго государства его національной, а не мѣстной, задачей [66]), или говорилось о томъ, что не суверенное государство обладаетъ вѣдомственнымъ кругомъ дѣлъ, не подлежащихъ контролю со стороны какой либо высшей власти [67]), или утверждалось, что кругъ вѣдомства несувереннаго государства характеризуется осуществленіемъ правъ власти [68]), или что государственныя функціи такого государства являются осуществленіемъ собственнаго права ихъ [69]). Противъ каждаго изъ высказанныхъ взглядовъ мы располагаемъ, благодаря оживленной полемикѣ въ нѣмецкой литературѣ,

---

[63]) Полезный обзоръ этихъ теорій даютъ въ русской литературѣ Пртченко, Современныя направленія науки государственнаго права въ Германіи, 1896, и Паліенко, Суверенитетъ, 1903.

[64]) Preuss, Selbstverwaltung, Gemeinde, Staat, Souveränetät, въ Staatsrechtliche Abhandlungen, Festgabe für Paul Laband, II, 1908, 200.

[65]) Jellinek, Allg. Staatsl., 449.

[66]) Rosin, 291.

[67]) Hänel, 801.

[68]) Laband, I, 64 ff.

[69]) Jellinek, 446. Я отнюдь не исчерпалъ всѣхъ попытокъ рѣшенія вопроса, а беру лишь самыя авторитетныя мнѣнія.

цѣлымъ арсеналомъ аргументовъ. Я не буду перебирать всѣхъ этихъ аргументовъ, а ограничусь немногимъ. Прежде всего, приходится устранить нѣсколько опредѣленій, какъ чисто словесныхъ. Сюда относится ссылка на національныя задачи несувереннаго государства и на его права власти: безспорно, Рейссъ младшей линіи никакихъ національныхъ задачъ не осуществляетъ, безспорно правами власти пользуются множество единицъ самоуправленія и кромѣ несуверенныхъ государствъ. Затѣмъ, не вѣрно указаніе, будто несуверенное государство осуществляетъ свои полномочія внѣ контроля высшей власти; это опровергается правомъ Германіи; весь вопросъ въ степени, ибо и органы самоуправленія въ тѣхъ или иныхъ предѣлахъ не контролируются высшей властью [70]). Болѣе серьезны указанія на власть по собственному праву и на право самоорганизаціи. Баварская власть въ самомъ дѣлѣ дѣйствуетъ по силѣ баварской конституціи; въ самомъ дѣлѣ ея государственная компетенція не дана ей имперіей, а принадлежитъ ей, какъ будто, по собственному праву, между тѣмъ какъ въ большинствѣ явленій самоуправленія, повидимому, дѣйствительно нѣтъ ни права самоорганизаціи, ни функцій, осуществляемыхъ по собственному праву. Я думаю однако, что нѣтъ основаній ни въ томъ, ни въ другомъ признакѣ усматривать принципіальной, коренной грани, отдѣляющей единицу самоуправленія отъ несувереннаго, но все же государственнаго организма. Одинъ изъ наиболѣе крупныхъ представителей науки административнаго права въ Германіи, совершенно не думая въ данной связи о проблемѣ союзнаго государства, дѣлаетъ слѣдующее замѣчаніе: „Есть множество юридическихъ лицъ, которыя нами получены въ наслѣдіе отъ болѣе раннихъ правовыхъ системъ. Они обязаны своимъ возникновеніемъ титуламъ, составляющимъ особенность соотвѣтствующаго періода развитія, самостоятельной силѣ единенія, обычному праву, дарованной привилегіи. Безразлично, дѣйствуютъ ли эти титулы теперь; юридическія лица продолжаютъ существовать, пока они законнымъ порядкомъ не упразднены“ [71]). Не то-ли самое слѣдуетъ сказать и о свободѣ самоорганизаціи и о собственномъ правѣ несуверенныхъ членовъ союзнаго

---

[70]) Laband, I, 102.

[71]) Mayer, II, 387.

государства? Всѣми признается, что въ союзномъ государствѣ верховная власть союза является распорядительницей своей компетенціи. Союзу, какъ цѣлому, принадлежитъ власть, въ каждую данную минуту, расширить или съузить эту компетенцію. Сегодня онъ можетъ оставить въ рукахъ отдѣльныхъ государствъ право самоорганизаціи, не включая вопроса о внутреннемъ устройствѣ этихъ государствъ въ сферу своей власти, завтра онъ можетъ признать этотъ вопросъ дѣломъ *своего* вѣдомства. „Безспорно слѣдуетъ изъ ст. 78 (имперской конституціи), говоритъ Лабандъ, что вся правовая сфера отдѣльныхъ государствъ находится въ распоряженіи конституціонно выраженной воли имперіи“ [72]). „Въ компетенціи надъ компетенціей, читаемъ мы у Генеля, лежитъ юридическая возможность не только ограниченія, но даже полнаго упраздненія отдѣльныхъ государствъ, возможность, обусловленная какъ правомъ расширенія компетенціи на основахъ существующей организаціи, такъ и организаціонной властью имперіи. Въ оба направленія компетенція надъ компетенціей не знаетъ никакихъ правовыхъ границъ“ [73]). Въ какомъ же смыслѣ можно говорить о *собственномъ правѣ* на власть у членовъ союзнаго государства, если это собственное право можетъ быть въ каждую данную минуту отнято? въ какомъ смыслѣ можно говорить о правѣ самоорганизаціи, если даже самое бытіе несувереннаго государства зависитъ отъ воли суверѣннаго? Если дѣйствительно члены союзнаго государства теперь обладаютъ устройствомъ, являющимся результатомъ самоорганизаціи, плодомъ актовъ, предпринятыхъ по собственному праву, то въ этомъ лишь естественное послѣдствіе того, что отдѣльныя государства со всѣми ихъ свойствами были унаслѣдованы современной имперіей отъ предшествующей правовой системы, системы, гдѣ отдѣльныя германскія государства обладали полнымъ суверенитетомъ. Теперь эти старые титулы исчезли, но несуверенныя государства продолжаютъ жить именно ими, превратившись тѣмъ не менѣе въ единицы самоуправленія.

Разгадка особенностей характеристики такъ называемыхъ несуверенныхъ государствъ лежитъ не томъ, что обычно считается

---

[72]) Laband, D. Reichsstaatsr., 21.

[73]) Hänel, 804.

ихъ основнымъ признакомъ. Свойства внутренняго устройства и свойства компетенціи несувереннаго государства могутъ быть на лицо и у всякихъ другихъ развитыхъ единицъ самоуправленія. Сущность организаціи имперіи заключается въ томъ, что отдѣльныя государства, какъ таковыя являющіяся единицами самоуправленія [74]) въ тоже время обладаютъ правами власти въ имперіи. Часто вспоминаютъ слова Бисмарка: „суверенитетъ Германіи принадлежитъ совокупности союзныхъ правительствъ"; недавно ту-же мысль повторилъ въ своей, являющейся, можетъ быть, лучшей характеристикой имперіи, работѣ [75]) Отто Майеръ: „Германія не носитъ фригійской шапки, у ней на головѣ вѣнокъ коронъ". И нѣтъ сомнѣнія. что въ этомъ объясненіе, почему юристамъ претитъ—часто совершенно инстинктивно—отождествленіе несуверенныхъ государствъ, членовъ имперіи, съ самоуправляющимися общинами, отождествленіе, само по себѣ, правильное [76]).

Чѣмъ больше вдумываешься въ проблему самоуправленія, тѣмъ яснѣе связь ея съ ученіемъ о государственномъ единствѣ. Если подъ самоуправленіемъ приходится разумѣть явленія столь яркой само-

[74]) Laband, ibid., 27 прямо говоритъ: de Einzelstaaten haben dem Reiche gegenüber diejenigen Befugnisse, welche den Selbstverwaltungskörpern zustehen.

[75]) Otto Mayer, Republikanischer und monarchischer Bundesstaat, Arch. f. öff. Recht, XVIII (1903), 369.

[76]) Я долженъ въ этой связи отмѣтить попытку, не встрѣтившую впрочемъ особой поддержки, поставить между государствомъ и самоуправленіемъ промежуточное понятіе „государственнаго фрагмента", „земли", которая была сдѣлана Еллинекомъ (Jellinek, Ueber Staatsfragmente, 1896, 11 ff.; повторено Allg. Staatslehre, 594 ff.). Онъ указываетъ, что отъ самоуправленія надо отличать политическія единицы, обладающія хотя бы однимъ изъ трехъ признаковъ государства: своей территоріей, своимъ населеніемъ или своей властью. Я оставляю въ сторонѣ третій признакъ, т. к. о немъ достаточно говорилось въ текстѣ, но думаю, что изъ понятія „своей территоріи" и „своего населенія" ничего построить нельзя. Своя территорія и свое населеніе имѣетъ у цѣлаго ряда единицъ самоуправленія, которыхъ Еллинекъ не удостоиваетъ званія „земля". Территорія и населеніе дѣлаются „своими" въ собственномъ смыслѣ слова только въ зависимости отъ характера власти, которой онѣ подчинены. Самостоятельнаго значенія, внѣ отношенія къ двумъ другимъ признакамъ, ни одинъ изъ трехъ указываемыхъ моментовъ не имѣетъ. Мнѣнія Еллинека повторяетъ Hatschek, Allg. Staatsr., III, 9 ff. Contra Rehm. Allgemeine Staatslehre, 1899, 169 ff.

стоятельности территоріальныхъ политическихъ единицъ, какъ право самоорганизаціи и почти безграничное въ предѣлахъ вѣдомство, то понятно, что, говоря о самоуправленіи, мы вплотную подходимъ къ той границѣ, гдѣ самоуправляющаяся территоріальная единица превращается въ новое государство, гдѣ слѣдовательно единое государство распадается на нѣсколько. Гдѣ-же эта граница? когда самоуправленіе перестаетъ быть самоуправленіемъ и превращается въ государственность?

Отвѣтъ заключается въ самомъ понятіи государства. Государство обладаетъ, такъ же, какъ и развитое самоуправленіе, территоріей, населеніемъ и властью; власть и въ государствѣ, и въ самоуправленіи самостоятельна, но самостоятельность эта разная. Власть самоуправленія самостоятельна лишь условно, власть государства самостоятельна безусловно. Условіемъ самостоятельности самоуправленія является или дарованіе таковой государствомъ, или допущеніе ея послѣднимъ: самоуправленіе можетъ жить своимъ правомъ, но это право юридически существуетъ, пока государство его не отмѣнило. Напротивъ того, власть государства безусловна въ томъ смыслѣ, что единственныя ограниченія, которыя она знаетъ, исходятъ отъ самого государства. Какъ только самоуправленіе ни въ какомъ порядкѣ, ни конституціоннаго, ни обыкновеннаго законодательства, ни тѣмъ болѣе въ порядкѣ управленія, не можетъ быть лишено своей самостоятельности, обладающая такими полномочіями единица превращается въ единицу государственную.

IV.

Современная Россія представляется, вѣроятно, большинству, какъ типическій образецъ „единаго“ государства. Въ самомъ дѣлѣ ея организація весьма проста и прямолинейна. Высшая правовая норма— основные законы—даетъ власть законодательную монарху, совѣту и думѣ, власть управленія — монарху и власть судебную — судебнымъ мѣстамъ; въ свою очередь власть управленія, въ принципѣ цѣликомъ сосредоточенная въ рукахъ монарха, волей закона передовѣрена, въ отдѣльныхъ ея частяхъ, іерархіи административныхъ органовъ, центральныхъ и мѣстныхъ. Мѣстные органы частью устроены на началахъ коронняго управленія, частью на началахъ самоуправленія, но на всемъ пространствѣ имперіи совершенно

однообразно. Курскій губернаторъ похожъ на олонецкаго, а воронежское земство на московское. Варіанты существуютъ, но существуютъ только потому, что въ извѣстныхъ мѣстностяхъ центральная власть считаетъ полезнымъ управлять при помощи механизмовъ болѣе примитивной и простой конструкціи, нежели въ другихъ. Въ своей свободной самоорганизаціи русское государство въ настоящую минуту, повидимому, не встрѣчаетъ никакихъ препонъ: оно таково, какимъ оно хочетъ быть. Юридически на мѣстахъ нѣтъ ни одного учрежденія, полномочія котораго не зависили бы отъ русскаго закона: всякое мѣстное учрежденіе знаетъ, что, будетъ ли оно на то согласно или нѣтъ, его права, даже самое его бытіе, могутъ быть въ каждую данную минуту упразднены этимъ закономъ. Односторонняя воля цѣлаго безусловно господствуетъ.

Но уже при чтеніи основныхъ законовъ возникаетъ первое сомнѣніе въ точности такого общаго представленія о Россіи. Вслѣдъ за провозглашеніемъ единства и нераздѣльности основные законы въ статьѣ 2 даютъ слѣдующее правило: „Великое Княжество Финляндское, составляя нераздѣльную часть Государства Россійскаго, во внутреннихъ своихъ дѣлахъ управляется особыми установленіями на основаніи особаго законодательства". Оказывается есть область Россіи, гдѣ дѣйствуютъ „особыя установленія", да еще „на основаніи особаго законодательства", причемъ не сказано даже, что законодательства русскаго.

Мы настолько сжились съ мыслью о русскомъ государственномъ единствѣ, что это постановленіе ст. 2 основныхъ законовъ кажется намъ совершенно исключительнымъ, почти какъ бы случайнымъ; мы привыкли думать, что финляндское самоуправленіе или финляндская государственность—мы пока этого вопроса не рѣшаемъ—является чѣмъ-то стоящимъ совершенно въ сторонѣ отъ основныхъ линій нашего историческаго развитія.

Такое представленіе совершенно ошибочно.

Въ полемикѣ по вопросу о финляндской автономіи былъ выдвинутъ, между прочимъ, такой аргументъ: манифесты и удостовѣренія, на которыхъ покоится финляндская автономія, не являются чѣмъ-либо исключительнымъ; они представляютъ собою акты равнозначительные тѣмъ жалованнымъ грамотамъ, универсаламъ, рескриптамъ, указамъ, которые изстари давались русскими монархами на-

селенію вновь завоевывавшихся областей, напримѣръ Малороссіи, Грузіи, Прибалтійскимъ губерніямъ: эти грамоты также создавали особыя преимущества и привилегіи, иногда даже въ болѣе широкомъ объемѣ, чѣмъ то было сдѣлано въ отношеніи Финляндіи, но никогда не разсматривались какъ нормы вѣчныя и незыблемыя[77]). Мы не станемъ пока обсуждать вопроса о степени доказательности этого аргумента, но онъ несомнѣнно способенъ наводить на размышленія. Каковъ бы ни былъ истинный объемъ и характеръ автономіи Финляндіи, она несомнѣнно представляетъ весьма яркое и замѣтное явленіе; естественно спросить себя, развѣ въ самомъ дѣлѣ въ нашемъ прошломъ это исключительное и особенное явленіе повторялось неоднократно, было совершенно обычнымъ и, если да, то какъ и почему оно безслѣдно исчезло. Нельзя не признать, что это—вопросъ громадной важности и глубокаго интереса. Къ сожалѣнію, онъ до сихъ поръ остается безъ отвѣта. Полемика по финляндскому вопросу, конечно, не могла въ достаточной мѣрѣ его освѣтить. Болѣе или менѣе сложныя историческія изысканія трудно производить въ разгаръ политическаго спора. Но что простительно для политической полемики, то было бы непростительно для науки русскаго государственнаго права. Полемика болѣе или менѣе случайно нащупала какой-то, ранѣе не изученный, важный историческій пластъ въ политическомъ развитіи Россіи; наука обязана узнать его свойства, направленіе, въ которомъ онъ проходитъ, и опредѣлить, каково его воздѣйствіе на сосѣднія историческія образованія.

Изучая наше прошлое, приходишь къ несомнѣнному выводу, что внѣшняя симметричность устройства русскаго государства и полное подчиненіе мѣстныхъ властей волѣ центральнаго закона являются завоеваніями сравнительно весьма поздняго времени. Еще очень недавно, въ XVII, XVIII и XIX столѣтіяхъ, въ русскомъ государственномъ быту, рядомъ съ элементами коронного управленія

---

[77]) Сергѣевскій, Къ вопросу о Финляндской автономіи и основныхъ законахъ, 1902, 41. Почти дословно повторено въ Объяснительной запискѣ къ проекту Предсѣдателя Совѣта Министровъ о порядкѣ изданія касающихся Финляндіи законовъ и постановленій общегосударственнаго значенія, стр. 3 сл. Первый, кто высказалъ такую мысль, былъ Ординъ, Покореніе Финляндіи, II, 1889, 335, хотя и не вполнѣ точно.

и элементами всецѣло подчиненнаго русскому закону самоуправленія, существовали въ высшей степени яркія явленія граничившей съ государственностью автономіи отдѣльныхъ мѣстностей, входившихъ въ составъ русскаго государства.

Система широкой областной автономіи дѣйствовала у насъ на западной окраинѣ. Начиная съ Бессарабіи и кончая Финляндіей, эта окраина представляла поясъ автономныхъ областей со своеобразнымъ политическимъ устройствомъ, отношеніе которыхъ къ остальной Россіи покоилось на совершенно иныхъ началахъ, нежели отношеніе къ цѣлому и центру другихъ ея частей. Составъ этихъ областей и ихъ правовая характеристика не были въ каждую данную минуту историческаго развитія однообразными. Однѣ мѣстности утрачивали свои особенности въ то время, какъ другія ихъ пріобрѣтали; однѣ сохраняли ихъ въ теченіе болѣе продолжительнаго періода, нежели другія; самыя условія соединенія съ Россіей представлялись не всегда вполнѣ одинаковыми и мѣнялись въ отношеніи даже одной и той-же области. Система складывалась исторически и сохраняла всю пестроту историческаго уклада.

Чтобы ближе познакомиться съ этими старинными автономными элементами русскаго государственнаго устройства приходится обратиться поэтому къ исторіи отдѣльныхъ нашихъ окраинъ. Сдѣлать это не легко. До сихъ поръ никто не предпринялъ систематической характеристики политическаго и административнаго устройства этихъ окраинъ, какъ одного правового типа. Огромная, частью почти необозримая, литература, посвященная исторіи отдѣльныхъ областей, рѣдко считается съ данными исторіи другихъ. Отсюда впечатлѣніе случайности особенностей положенія той или другой мѣстности, получающееся при изученіи спеціальной литературы, впечатлѣніе, какъ я постараюсь показать, ложное. Но, даже если признавать типическій характеръ всѣхъ нашихъ областныхъ автономій, если видѣть въ нихъ осуществленіе одной и той же государственноправовой мысли, то всеже путь, которымъ можно подойти къ этому выводу, а слѣдовательно и къ самой характеристикѣ автономій, лежитъ черезъ изученіе исторіи каждой изъ автономныхъ земель, взятой въ отдѣльности. Русское право никогда само не разбиралось систематически въ томъ, что оно здѣсь творило;

слѣды особенностей исчезли прежде, чѣмъ успѣли вылиться въ форму единообразнаго и яснаго акта, опредѣляющаго положеніе всей совокупности западныхъ окраинъ: наше право знало лишь отдѣльныя земли и индивидуально характеризовало ихъ отношеніе къ цѣлому русскаго государства. Приходится идти тѣмъ-же путемъ и послѣдовательно прослѣдить исторію каждой изъ нихъ.

Прежде чѣмъ приступить однако къ изученію этой исторіи, необходимо сдѣлать одну общаго характера оговорку. Я оставляю совершенно въ сторонѣ вопросъ о соединеніи съ Россіей другихъ государствъ, какова бы ни была природа такого соединенія. Вопросъ этотъ я не считаю связаннымъ съ вопросомъ о государственномъ единствѣ. Россія не перестаетъ быть единой отъ того, что съ ней соединена другая держава, какъ равно и это соединенное государство не утрачиваетъ своего бытія при соединеніи. Бываетъ иногда, что въ конституціяхъ этотъ вопросъ разсматривается наряду съ вопросомъ, насъ занимающимъ. Такъ, въ бельгійской мы читаемъ (ст. 62): — „Король не можетъ быть одновременно главою другого государства безъ согласія обѣихъ палатъ". У насъ нигдѣ нѣтъ подобнаго или аналогичнаго постановленія, но несомнѣнно, что практикой издавна установлена возможность соединенія съ Россіей другихъ государствъ постоянными узами, въ частности въ формѣ зависимости этихъ государствъ, но съ сохраненіемъ ихъ государственной личности. Мы знаемъ, напримѣръ, что въ настоящее время съ Россіей соединены два вассальныхъ государства въ Средней Азіи — Бухара и Хива, за которыми всѣми признается государственное бытіе [78]). Грузія по договору 1783 г. была поставлена подъ протекторатъ Россіи, также не утративъ своего государственнаго характера [79]). Всѣ соединенія указаннаго образца не отражаются на русскомъ государственномъ единствѣ,

[78]) Къ сожалѣнію, природа отношеній Россіи къ Бухарѣ и Хивѣ мало изучена. По Бухарѣ имѣются, по крайней мѣрѣ, нѣкоторые матеріалы, собранные гл. обр. Логофетомъ въ двухъ интересныхъ, но написанныхъ безъ всякой юридической подготовки книгахъ: Страна безправія, 1907, и Бухарское Ханство подъ русскимъ протекторатомъ, 1911, и въ книгѣ Губоревича-Радобыльскаго, Экономическій очеркъ Бухары и Туниса 1905. О Хивѣ нѣтъ и матеріаловъ.

[79]) Аваловъ, Присоединеніе Грузіи къ Россіи. 1901, 140.

ибо и въ соединеніи Россія остается „единой и нераздѣльной" имперіей.

Все это совершенно понятно и не было бы надобности останавливаться на указанномъ вопросѣ, если бы не встрѣчалось случаевъ, что соединенныя съ Россіей государства разсматривались, какъ подчиненныя Россіи автономныя области, и наоборотъ. Намъ придется подробно говорить о Финляндіи, въ которой иногда видѣли провинцію съ автономіей, а иногда государство, соединенное съ Россіей узами реальной уніи, узами зависимости, и т. д. Оставляю этотъ вопросъ пока въ сторонѣ, чтобы разсмотрѣть его тамъ, гдѣ, по моему мнѣнію, его мѣсто. Но въ русской исторіи существовали еще отношенія, которыя многіе описываютъ, какъ отношенія государственноправовой автономіи, многіе—какъ отношенія уніи двухъ государствъ. Я разумѣю Царство Польское въ періодъ времени между 1815 и 1830 гг.

Какъ извѣстно, двоякаго рода акты опредѣляли положеніе царства: съ одной стороны, международные договоры и, съ другой стороны, дарованная царству императоромъ Александромъ I конституціонная хартія. Въ актѣ Вѣнскаго конгреса (ст. 1) постановлялось: „Герцогство Варшавское, за исключеніемъ тѣхъ областей и округовъ, коимъ въ нижеслѣдующихъ статьяхъ положено иное назначеніе, навсегда присоединяется къ Россійской Имперіи. Оно въ силу своей конституціи будетъ въ неразрывной съ Россіей связи и во владѣніи Его Величества Императора Всероссійскаго, Наслѣдниковъ Его и Преемниковъ на вѣчныя времена. Его Императорское Величество предполагаетъ даровать, по Своему благоусмотрѣнію, внутреннее распространеніе сему Государству, имѣющему состоять подъ особеннымъ управленіемъ. Его Величество, сообразно съ существующими въ разсужденіи прочихъ Его титуловъ обычаемъ и порядкомъ, присовокупитъ къ онымъ и титулъ Царя (Короля) Польскаго. Поляки, какъ Россійскіе подданные, такъ равномѣрно и Австрійскіе и Прусскіе, будутъ имѣть народныхъ представителей и національныя государственныя учрежденія, согласныя съ тѣмъ образомъ политическаго существованія, который каждымъ изъ вышепоименованныхъ Правительствъ будетъ признанъ за полезнѣйшій и приличнѣйшій

для нихъ, въ кругу его владѣній“. Тождественное постановленіе включалось и въ приложенныхъ къ акту конгреса трактатахъ Россіи съ Австріей и съ Пруссіей. Юридическое содержаніе приведеннаго правила сводилось къ слѣдующимъ двумъ основнымъ пунктамъ. Царство Польское признается „государствомъ“, обладающимъ „особеннымъ управленіемъ“ и „своей“, даруемой монархомъ, „конституціей“, причемъ послѣдняя предусматриваетъ народное представительство и національныя государственныя учрежденія; это государство соединяется (по французски est réuni) „съ Россійской Имперіей“, и связь эта должна быть необходимо установлена въ конституціи царства, по которой послѣднее „на вѣчныя времена“ будетъ „во владѣніи“ русскихъ монарховъ. Короче, царство польское—государство, соединенное съ Россіей посредствомъ передачи русскимъ монархамъ совокупности полномочій польскихъ королей, въ томъ числѣ и ихъ власти учредительной.

Эта формула развивается въ конституціонной хартіи, подписанной императоромъ Александромъ I 15/27 Ноября 1815 г. Хартія исходитъ изъ тѣхъ же основныхъ положеній, что установлены были трактатами. Ея первыя статьи гласятъ: „Царство Польское навсегда присоединено къ Россійской Имперіи (ст. 1). Гражданскія и государственныя отношенія, въ которыя Мы его ставимъ, равно какъ узы, имѣющія укрѣпить это присоединеніе, опредѣляются настоящею Нами ему даруемою Хартіею (ст. 2). Корона Царства Польскаго наслѣдственна въ лицѣ Нашемъ и Нашихъ потомковъ, наслѣдниковъ и преемниковъ въ порядкѣ престолонаслѣдія, установленнаго для Императорскаго Россійскаго престола (ст. 3). Конституціонная хартія опредѣляетъ порядокъ и принципы отправленія верховной власти (ст. 4)“. Эти общія постановленія сами по себѣ, какъ и постановленія трактатовъ, не даютъ еще отвѣта на тотъ главный вопросъ, который естественно возникаетъ, когда изучаешь соединенія государствъ въ лицѣ одного монарха, а именно, какія правовыя послѣдствія для обѣихъ странъ влечетъ здѣсь за собой передача русскимъ монархамъ всей совокупности полномочій польскихъ королей. Когда въ лицѣ одного монарха сосредоточивается верховная государственная власть двухъ странъ, послѣдствія могутъ быть разными въ зависимости отъ того, какъ строится эта верховная власть въ каждомъ изъ двухъ соединенныхъ государствъ. До-

пустимъ, монархъ неограниченъ, и въ его рукахъ сосредоточены безъ оговорокъ всѣ права власти въ обѣихъ странахъ,—въ этомъ случаѣ общность монарха влечетъ за собой возможность полнаго сліянія двухъ государственныхъ организмовъ; допустимъ, монархъ связанъ въ одной, хотя бы, странѣ обязательнымъ участіемъ мѣстнаго парламента въ законодательствѣ или обязательнымъ докладомъ мѣстныхъ учрежденій въ дѣлахъ управленія,—въ этомъ случаѣ общность монарха сама по себѣ не объединяетъ двухъ странъ. Но при этомъ послѣднемъ рѣшеніи могутъ быть варіанты: положимъ напримѣръ, что не всѣ, а часть дѣлъ, порученныхъ монарху, рѣшаются имъ съ обязательнымъ участіемъ другихъ мѣстныхъ органовъ власти: послѣдствія въ этомъ случаѣ будутъ иными, нежели въ случаѣ обязательнаго содѣйствія мѣстныхъ органовъ при рѣшеніи всѣхъ дѣлъ. Этотъ основной вопросъ о послѣдствіяхъ единства монарха и приходилось рѣшить хартіи 1815 г. [81]). Рѣшеніе, которое было дано, построено слѣдующимъ образомъ: съ одной стороны, огромное большинство полномочій общаго монарха осуществляется имъ въ царствѣ при помощи польскихъ органовъ власти и въ формахъ, установленныхъ хартіей, т. е. осуществляется королемъ, какъ таковымъ; съ другой стороны, нѣкоторыя полномочія государственнаго управленія царства осуществляются не королемъ, а императоромъ, въ формахъ русскихъ и при помощи русскихъ учрежденій. Въ области дѣлъ этой послѣдней категоріи нѣтъ поэтому ревенства между двумя соединенными государствами; цар-

[81]) Всѣ эти, казалось бы, не сложныя соображенія совершенно игнорируются литературой, когда разсуждаютъ о такъ называемыхъ личной и реальной уніяхъ. Обѣ категоріи понимаются внѣ времени и пространства, какъ совершенно независящія отъ формъ внутренняго политическаго устройства соединенныхъ странъ. Мнѣ приходилось уже затрогивать этотъ вопросъ, протестуя противъ такихъ схоластическихъ формулъ; ср. Постоянно нейтральное государство, 1905, 375 и въ особ. Начало и конецъ шведско-норвежской уніи, Ж. М. Ю., 1906, 2, 85 слл., 96. Вся теорія личной и реальной уніи подлежитъ, по моему мнѣнію, упраздненію въ ея традиціонной формѣ. Достаточно отмѣтить, что два классическихъ примѣра реальной уніи—Австро-Венгрія и Швеція-Норвегія до 1905 г.—оба безъ сомнѣнія не отвѣчаютъ понятію реальной уніи, какъ оно традиціонно устанавливается. Для Австро-Венгріи см. Ulbrich, 60 ff., для Швеціи-Норвегіи см. указанную м ю статью.

ство здѣсь подчинено имперіи. Къ числу такихъ дѣлъ отнесены: цѣликомъ внѣшняя политика и частью высшее распоряженіе военною силою царства. Соотвѣтствующія постановленія хартіи гласятъ: „Внѣшнія политическія отношенія Имперіи Нашей распространяются на Царство Польское“ (ст. 8). „Государю одному принадлежитъ право опредѣлять участіе Царства Польскаго въ войнахъ, каковыя будетъ вести Россія, а равно въ мирныхъ или торговыхъ трактатахъ, каковые могли бы заключить сія держава“ (ст. 9). „Во всѣхъ случаяхъ введенія Россійскихъ войскъ въ Польшу или польскихъ войскъ въ Россію или въ случаяхъ прохода означенныхъ войскъ чрезъ какую нибудь область означенныхъ двухъ государствъ, ихъ содержаніе и расходы по ихъ передвиженію относятся въ полномъ размѣрѣ на счетъ того края, которому они принадлежатъ. Польская армія не будетъ никогда употребляться внѣ Европы“ (ст. 10). За предѣлами указанныхъ двухъ вопросовъ въ Польшѣ правитъ польскій король, власть котораго ограничена въ дѣлахъ законодательства сеймомъ, но который обладаетъ широкой прерогативой въ дѣлахъ управленія. Никакихъ общихъ учрежденій для обѣихъ странъ не создается; законодательство, управленіе, судъ, войско въ царствѣ совершенно обособлены хартіею отъ законодательства, управленія, суда, войска въ имперіи [82]).

Я полагаю, что трудно при такихъ условіяхъ оспаривать государственный характеръ царства Польскаго по актамъ 1815 г. Есть однако писатели, которые не вѣрятъ тексту этихъ актовъ, многократно говорящихъ о царствѣ, какъ о „государствѣ“, соединенномъ съ Россіей, не вѣрятъ, а, можетъ быть, и не читали этихъ актовъ. Къ числу этихъ писателей относится Еллинекъ, мнѣніе котораго часто повторяется другими, въ томъ числѣ и русскими юристами [83]). У него два аргумента: во-первыхъ, по его мнѣнію, Вѣнскій актъ подчинилъ Польшу

---

[82]) Всѣ тексты и переводъ взяты изъ сборника Конституціонная хартія 1815 г. и нѣкоторые другіе акты бывшаго Царства Польскаго, изд. Сергѣевскаго, 1907. Конституція 1815 г. по справедливости признается A s k e n a z y, Rosya-Polska 1815—1830, 1907, 73 за najbarziej postepowa karta konstytycyjna w Europie Kongresowej.

[83]) I e l l i n e k, Die Lehre von den Staatenverbindungen, 1882, 71. Ссылаясь на него, К о р к у н о в ъ, Русское государственное право, 1[6], 1908, 190 слл.

суверенитету Россіи, а, во вторыхъ, конституція царства есть свободный односторонній актъ русской короны и потому можетъ быть взята въ каждый данный моментъ обратно. Если вспомнить то, что сказано выше, будетъ ясно, что ни тотъ, ни другой аргументы не вѣрны. Вѣнскій договоръ говоритъ о „соединеніи" съ Россіей польскаго „государства" въ лицѣ общаго монарха и совершенно чуждъ мысли о суверенитетѣ имперіи. Конституціонный актъ 1815 г., отнюдь не является актомъ „русской короны", напротивъ того, и по смыслу трактата, и по смыслу хартіи, то—актъ учредительной власти польскаго короля. Такъ безспорно смотрѣли на него и современники: хартія не была даже помѣщена въ русскихъ законодательныхъ сборникахъ, а была опубликована только въ Дневникѣ законовъ на французскомъ и польскомъ языкахъ. Въ недавно опубликованной перепискѣ Имп. Николая I съ цесаревичемъ Константиномъ Павловичемъ [84]) есть письмо перваго, съ большою яркостью характеризующее, какъ понимались русско-польскія правовыя отношенія вторымъ императоромъ-царемъ. Высказывая свое намѣреніе короноваться въ Варшавѣ, согласно хартіи 1815 г., царемъ польскимъ (ст. 45 хартіи) и возложить на себя при этомъ ту самую корону, которой онъ короновался въ Москвѣ, имп. Николай писалъ: „Королевство Польское навсегда соединено съ Россійской Имперіей; такова основа существующаго порядка. Монархъ—общій, все, что его отмѣчаетъ или является знакомъ его достоинства, должно быть общимъ для двухъ странъ; монархъ, когда онъ переступаетъ границу, долженъ разсматриваться какъ король: корона, перенесенная въ страну, есть корона короля . . .". Именно, переступивъ границу царства и сдѣлавшись королемъ, имп. Александръ I даровалъ хартію своимъ польскимъ подданнымъ. Это не односторонній актъ русской короны, а учредительный актъ короны польской. Еллинекъ думаетъ, что хартію можно было одностороннимъ актомъ русской короны измѣнить или отмѣнить. Не такъ понималъ имп. Александръ I: въ хартіи предусматривался порядокъ конституціоннаго законодательства. Ст. 90 гласила: „Сеймъ обсуждаетъ всѣ проекты законовъ гражданскихъ,

---

84) Сборникъ И. Р. И. О., 131, (1910), 335 (письмо 19 апрѣля) 11 мая 1829 г.).

уголовныхъ и административныхъ, которые будутъ ему переданы отъ имени Царя государственнымъ совѣтомъ. Онъ обсуждаетъ всѣ, переданные ему отъ Царя проекты измѣненія или замѣны предметовъ вѣдѣнія конституціонныхъ установленій и властей, какъ то: сейма, государственнаго совѣта, суда и правительственныхъ комиссій".

Болѣе правъ поэтому Сергѣевскій, говоря, что царство было сдѣлано въ 1815 г. „отдѣльнымъ союзнымъ государственнымъ организмомъ" [85]). А разъ такъ, разъ Царство въ 1815 — 1830 гг. есть государство, то мнѣ нѣтъ надобности углубляться въ дальнѣйшій анализъ отношеній между Россіей и царствомъ за это время; отмѣчу лишь мимоходомъ, что мнѣ представляется весьма сомнительной возможность, какъ иногда дѣлается [86]), толковать это отношеніе, какъ реальную унію; реальная унія есть соединеніе на равномъ правѣ, между тѣмъ Россія и Царство не равны по актамъ 1815 г., ибо, какъ мы видѣли, въ весьма важныхъ дѣлахъ Польша подчиняется Россіи. Здѣсь на лицо unio inaequali jure, форма зависимости одного государства отъ другого. Подъ какую категорію зависимыхъ государствъ слѣдуетъ подвести конгресовую Польшу, рѣшать не буду. Мнѣ надо было лишь показать, что Царство Польское 1815 — 1830 гг. не вмѣщается въ рамки тѣхъ историческихъ явленій, которыя мнѣ предстоитъ изучить.

Возникновеніе системы русскихъ областныхъ автономій относится ко времени Московскаго царства. Впервые она функціонируетъ въ Украйнѣ.

Украйна соединилась съ Москвою въ 1654 г. Внѣшніе факты объединенія хорошо извѣстны. Земскій соборъ 1653 г., собранный въ Москвѣ царемъ Алексѣемъ Михайловичемъ, постановилъ: „а Гетмана Богдана Хмельницкаго, для православныя Христіанскія вѣры и Святыхъ Божіихъ церквей, пожаловалъ бы Великій Госу-

---

85) Предисловіе къ указанному въ прим. 82 изданію. Въ томъ же смыслѣ Bornhak, Einseitige Abhängigkeitsverhältnisse unter den modernen Staaten, 1896, 66: ein Staat ohne selbstständige internationale Existenz.

86) Juraschek, Personal—und Realunion, 1878, 56.

дарь Царь и Великій Князь Алексѣй Михайловичъ всея Русіи, по ихъ челобитью, велѣлъ ихъ приняти подъ свою Государскую высокую руку“ [87]). 8 Января 1654 г. царскіе посланники, ближній бояринъ Василій Бутурлинъ съ товарищи, прибывшіе въ тогдашній центръ Украйны Переяславль, явились народу запорожскаго войска и въ длинной рѣчи, обращенной къ гетману Богдану Хмельницкому и ко всему войску запорожскому, оповѣстили о состоявшемся въ Москвѣ рѣшеніи. Въ тотъ же день, въ соборной церкви Переяславля, куда гетманъ и войско отправились съ московскими дипломатами, пришлось коснуться и условій соединенія. Прежде чѣмъ принять присягу, казаки заявили бояриму, что и онъ долженъ „учинить вѣру“ за царя въ томъ, что послѣдній не выдастъ войско Польскому королю, „вольностей“ казаковъ не нарушитъ и не только сохранитъ за шляхтичами, казаками и мѣщанами ихъ прежнія „маятности“, но дастъ на эти маятности свои государевы грамоты. Несмотря на настойчивость этихъ требованій, посланцы отказались: „то непристойное дѣло, говорили они, что за Государя имъ вѣру чинить; николи того не повелось, что за нихъ Государей подданнымъ вѣру давать, а даютъ вѣру Государю подданные“. Въ концѣ концовъ, присяги дано не было. Однако бояре не только не оспаривали пожеланій войска о дарованіи правъ и признаніи вольностей по существу, но обѣщали эти пожеланія исполнить, и самый отказъ въ присягѣ мотивировали лишь тѣмъ, что и безъ нея „Государское слово премѣнно не бываетъ“; войско, съ своей стороны, согласилось отложить опредѣленіе правъ и вольностей, оговоривъ, что „о своихъ дѣлѣхъ учнутъ они, гетманъ и все войско запорожское, бить челомъ великому государю“. Принявъ присягу гетмана и войска [88]), Бутурлинъ съ товарищами отбыли изъ Переяславля. Договоръ о соединеніи Малороссіи съ Москвой былъ такимъ образомъ заключенъ, но условія, на какихъ Малороссія вхо-

---

[87]) П. С. З., 104.

[88]) Бояре передали гетману подарки царя. П. С. З., 115 именуетъ передачу „обрядомъ утвержденія Гетмана Богдана Хмельницкаго въ его достоинствѣ“. Хотя передача подарковъ имѣла нѣкоторое символическое значеніе, указанное въ рѣчахъ Бутурлина, но всеже толкованіе П. С. З. не находитъ себѣ оправданія.

дила въ составъ Россіи оставались окончательно не установленными [89]).

Гетманъ Богданъ Хмельницкій поручилъ спеціальной, отправленной въ Москву, къ Февралѣ того же года, миссіи завершить начатое въ Переяславлѣ дѣло. Въ листѣ на имя царя, данномъ миссіи, гетманъ напоминалъ, что казаки приняли на вѣру обѣщанія Бутурлина на Переяславской радѣ; „словеси бо Царскому Твоего Царскаго Величества вѣровахомъ, говорилось въ листѣ. какъ насъ Ближній Твоего Царскаго Величества бояринъ съ товарищи увѣ-

[89]) Выписка изъ статейнаго списка бывшихъ въ Переяславлѣ у Гетмана Богдана Хмельницкаго Россійскихъ Пословъ; Д. Бантышъ-Каменскій, Источники малороссійской исторіи, I, 1858, 38 слл. Значеніе Переяславской рады оцѣнивается въ литературѣ весьма различно въ зависимости отъ общаго пониманія малороссійской исторіи. Кулишъ, Отпаденіе Малороссіи отъ Польши, III, 1889, 404 сл., утверждаетъ, что въ Переяславлѣ совершилось безусловное подчиненіе Украйны Москвѣ: „Ни условій, ни такъ называемаго Переяславскаго договора съ царскими уполномоченными не было и, по духу Московскаго самодержавія, быть не могло. Казаки цѣлыя шесть лѣтъ безпрестанно умоляли Восточнаго Царя принять ихъ въ подданство, и великій госуцарь, наконецъ, сжалился—и то не надъ ними, а надъ „нестерпимымъ озлобленіемъ православной церкви въ Малой Руси“. Эти слова Хмельницкаго. . . сами по себѣ дѣлаютъ условія и договоръ съ просителями безсмыслицею. Но и произнесенная при этомъ рѣчь Бутурлина. . . не упоминаетъ ни о какихъ обязательствахъ со стороны Царя. . . Милость, милость и милость, больше ничего казаки не слышали отъ царскихъ уполномоченныхъ...“. Напротивъ, Костомаровъ, Богданъ Хмельницкій, III, 4 изд., 1884, 132, на основаніи украинскихъ источниковъ, утверждаетъ, будто въ Переяславлѣ Бутурлинъ клятвенно обѣщалъ сохранить Украйнѣ ея древнія права. — Внимательное чтеніе оффиціальнаго статейнаго списка Бутурлина убѣждаетъ, какъ видно изъ изложенія въ текстѣ, что на самомъ дѣлѣ послы Алексѣя Михайловича дали уже въ Переяславлѣ нѣкоторыя общія обязательства, потомъ вылившіяся въ окончательной формѣ въ „пунктахъ“, установленыхъ въ Москвѣ. Однако о „клятвенномъ обѣщаніи“, повидимому, рѣчи быть не можетъ. Съ другой стороны, утвержденіе Кулиша, будто „по духу Московскаго самодержавія“ договора быть не могло, опровергается договорнымъ характеромъ послѣдующихъ актовъ между Москвой и Малороссіей, о которыхъ ниже; независимо отъ этого, „Переяславскій договоръ“ могъ существовать даже, если бы устанавливалась безусловная власть царя въ Малороссіи: разъ Малороссія не была завоевана, единственнымъ средствомъ присоединенія былъ именно договоръ. Правильно: Буцинскій, О Богданѣ Хмельницкомъ, 1882, 151.

щалъ и увѣрилъ, и на той вѣрѣ насъ непоколебимыхъ утвердилъ“. Онъ просилъ исполнить эти обѣщанія; несмотря на униженную форму ходатайства, въ листѣ ясно сказывается сознаніе, что отказъ царя исполнить просьбу будетъ нарушеніемъ смысла Переяславскаго соглашенія. „Изволь... Насъ, Богдана Хмельницкаго, Гетмана войска запорожскаго и все войско запорожское, и весь міръ христіанскій Россійскій, духовныхъ и мірскихъ людей, во всякомъ чину сущихъ и милости отъ Тебе, Великаго Государя нашего, Твоего Царскаго Величества ищущихъ, пожаловать, ущедрить, и права, уставы, привилія, и всякія свободы и державы добръ духовныхъ и мірскихъ людей, во всякомъ чину и преимуществѣ сущихъ, елико кто имаше отъ вѣковъ, отъ Князей и Пановъ благочестивыхъ, и отъ Королей Польскихъ, въ Государствѣ Россійскомъ изданныхъ, о нихъ же мы кровь свою проливаемъ, отъ дѣдовъ и прадѣдовъ тыя содержаще, и погубить я не попущаеще, просимъ, просимъ и, до земли упадающе, велико просимъ Твоего Царскаго Величества, изволь Твое Царское Величество утвердить и своими грамотами Государскими укрѣпити на вѣки“ [90]). Въ результатѣ довольно продолжительныхъ переговоровъ, въ которыхъ посланцы гетмана отстаивали привезенный ими отъ Богдана Хмельницкаго проектъ соглашенія съ Москвою, а московское правительство возражало по многимъ его пунктамъ, условія соединенія Украйны съ Москвою были установлены, и взаимныя предварительныя обязательства, принятыя на Переяславской радѣ, исполнены.

Соглашеніе вылилось въ формѣ двухъ основныхъ актовъ: во первыхъ, жалованной грамоты царя Алексѣя Михайловича гетману и войску и, во вторыхъ, такъ называемыхъ „статей“ [91]) Богдана

[90]) Бантышъ - Каменскій, Источники, I, 50.

[91]) До насъ дошло нѣсколько редакцій этихъ статей. Въ литературѣ спорно, какая изъ нихъ является окончательной. Карповъ, Переговоры объ условіяхъ соединенія Малороссіи съ Великою Россіею, Ж. М. Н. Пр., CLVIII (1871), 1—39, 232—269 и Буцинскій, 152 слл. считаютъ окончательной редакцію въ 14 статей, напечатанную, между прочимъ, у Бантыша - Каменскаго, Источники I, 1 слл. Шафрановъ, О статьяхъ Богдана Хмельницкаго, Кіевская Старина, XXVII (1889), 369—391, на нашъ взглядъ, вполнѣ убѣдительно, доказалъ, что послѣдняя редакція 21 Марта заключаетъ въ себѣ 11 статей. Она напечатана въ П. С. З., 119.

Хмельницкаго. Къ нимъ присоединено было нѣсколько грамотъ меньшаго значенія.

Историкъ Малороссіи говоритъ, что эти акты „составляли основной законъ, по которому край Малороссійскій сдѣлался частью русской державы“ [92]). Въ самомъ дѣлѣ ихъ значеніе отнюдь не исчерпывалось тѣмъ, что они завершили объединеніе Малой съ Великой Россіей. Ими на цѣлое столѣтіе опредѣлено было особое правовое положеніе вошедшей въ составъ русскаго государства Украйны.

Своеобразна, прежде всего, формальная сторона актовъ 1654 г. Они одновременно воплощаютъ двѣ идеи, теперь кажущіяся намъ взаимно другъ друга исключающими. Съ одной стороны, „статьи“ Богдана Хмельницкаго толкуются въ текстѣ актовъ 1654 г., какъ „милость“ царя, какъ его „жалованіе“. „И по Нашему Царскаго Величества жалованью, Нашимъ Царскаго Величества подданнымъ Богдану Хмельницкому, Гетману войска запорожскаго, и всему Нашему Царскаго Величества войску Запорожскому быти подъ Нашею Царскаго Величества рукою, по своимъ прежнимъ правамъ и привиліямъ и по всѣмъ статьямъ, которыя писаны выше сего...“, говоритъ жалованная грамота. Съ другой стороны, акты 1654 г. несомнѣнно являются своеобразнымъ соглашеніемъ царя съ его новыми подданными. Объ этомъ свидѣтельствуетъ, не говоря уже о происхожденіи актовъ, бывшихъ плодомъ переговоровъ, тотъ фактъ, что акты 1654 г. понимаются какъ договоръ сначала Московскимъ и позднѣе Петербургскимъ правительствами. Даже въ ту эпоху, когда въ центрѣ начинаетъ проявляться стремленіе крѣпче, чѣмъ было въ первыя десятилѣтія послѣ соединенія, сплотить Украйну съ русскимъ государствомъ, договорный характеръ статей Богдана Хмельницкаго совершенно недвусмысленно признавался. Въ резолюціи Петра Великаго на докладныхъ пунктахъ Скоропадскаго 29 Апрѣля 1722 г. онѣ именуются „трактатомъ, учиненнымъ съ Хмельницкимъ“ [93]). Когда при Петрѣ II возвращаются къ старой политикѣ, то изданный указъ о возстановленіи прежняго права ссылается опять на „трактатъ“ 1654 г., разумѣя жалованную гра-

---

92) Костомаровъ, Мазепа и мазепинцы ², 1885, 10.
93) П. С. З., 3990.

моту и статьи и говоря: „указали Мы въ Малороссія гетману и генеральной старшинѣ быть и содержать ихъ по трактату Богдана Хмельницкаго“ [94]).

„Трактатъ“ Богдана Хмельницкаго всегда признавался основнымъ актомъ, опредѣлявшимъ отношенія между Украйной и остальной Россіей. Двойственность его юридическаго характера сказывалась однако въ его послѣдующей исторіи. Хотя, казалось бы, изъ существа договора вытекало, что безъ воли обоихъ контрагентовъ, въ данномъ случаѣ Украйны и Москвы, онъ отмѣнѣ и измѣненію не подлежалъ, и что трактатъ 1654 г. для дѣйствительности своей не требовалъ никакихъ новыхъ подтвержденій, тѣмъ не менѣе правосознаніе эпохи обусловливало конститутивное значеніе основного акта рядомъ возобновлявшихъ и подтверждавшихъ его документовъ. Эти дополнительные акты носили тотъ-же своеобразный смѣшанный характеръ одновременно актовъ „милости“ и актовъ договорныхъ.

Исторія Малой Россіи въ періодъ между Богданомъ Хмельницкимъ и Мазепой представляетъ, какъ извѣстно, эпоху постоянныхъ внутреннихъ смутъ и постоянной междуусобной борьбы, отражавшейся, прежде всего, на частой смѣнѣ одного гетмана другимъ. Въ этой смѣнѣ Москва принимала всегда самое дѣятельное участіе и не могла не принимать, какъ потому, что статьи Хмельницкаго давали ей на то право, такъ и потому, что фактически она была самой могущественной изъ наличныхъ политическихъ силъ, боровшихся изъ-за Малороссіи. Можно сказать, что на дѣлѣ именно она, главнымъ образомъ, смѣщала и назначала гетмановъ. Несмотря на это огромное политическое вліяніе, каждый разъ, какъ власть надъ Малой Россіей переходила въ руки новаго гетмана, Москва спѣшила подтвердить „основной законъ“ Малороссіи и иногда, сверхъ того, договориться о тѣхъ или иныхъ его измѣненіяхъ и дополненіяхъ.

Ближайшій преемникъ Богдана, Выговскій, выбранный въ 1659 г., „совѣтомъ и единогласіемъ всего войска запорожскаго“, тотчасъ же отправилъ въ Москву своихъ посланцевъ для полученія подверждения правъ и вольностей. Москва поспѣшила возобновить жалованную грамоту Богдана Хмельницкаго и обязалась держать войско

---

94) П. С. З., 5127.

въ „Нашей, Царскаго Величества, милости и въ вашихъ вольностяхъ по прежнему, безо всякаго умаленья“ [95]). Эпизодъ гетманства Выговскаго кончился весьма скоро: Выговскій вознамѣрился разорвать съ Москвой и отдаться Польшѣ, но оказался не въ силахъ разрушить дѣло Богдана Хмельницкаго. На смѣну его былъ избранъ въ 1659 г. Юрій Хмельницкій. Собрана была, въ присутствіи командированныхъ Москвой бояръ, рада въ Переяславлѣ, гдѣ старшина и чернь по своимъ правамъ и вольностямъ обрали новаго гетмана. „А какъ обрали гетмана, продолжаетъ современный документъ, и Ближній Бояринъ и Намѣстникъ Казанской, Князь Алексѣй Никитичъ Трубецкой и Бояринъ и Намѣстникъ Бѣлоозерской, Василей Борисовичъ Шереметевъ, и Окольничей и Намѣстникъ Бѣлогородской, Князь Григорій Ромадановскій, и Дьяки: Думной Ларіонъ Лопухинъ, да Федоръ Грибоѣдовъ, на радѣ прежнія статьи, каковы даны въ прошломъ 162 году прежнему Гетману, отцу его, Богдану Хмѣльницкому, и всему войску Запорожскому, и сверхъ прежнихъ статей новыя статьи, которыя, по Указу Великаго Государя, нынѣ вновь прибавлены, велѣлъ вычесть и на тѣхъ статьяхъ Гетманъ Юрій Хмѣльницкой, и Обозной и Ясаулы Войсковые, и Судьи и Полковники, и вся Старшина и Казаки, и чернь Великому Государю Царю и Великому Князю Алексѣю Михайловичу, всея Великія, и Малыя, и Бѣлыя Россіи Самодержцу, и Сыну Его Государеву, Великому Государю, Благовѣрному Царевичу и Великому Князю Алексѣю Алексѣевичу, всея Великія, и Малыя, и Бѣлыя Россіи, и ихъ Государскимъ Наслѣдникомъ, по святой непорочной Евангельской заповѣди, вѣру учинили на томъ, что быти имъ всѣмъ подъ ихъ Государскою Самодержавною высокою рукою въ вѣчномъ подданствѣ на вѣки неотступномъ на тѣхъ статьяхъ, которыя статьи постановили на радѣ, и къ тѣмъ статьямъ Гетманъ Юрій Хмѣльницкій, и Обозной, и Ясаулы войсковые, и Судьи, и Полковники, и вся Старшина и Казаки изо всѣхъ полковъ руки свои приложили, а по которой записи Гетманъ, и Обозной, и Ясаулы, и Полковники къ вѣрѣ приведены, и та запись подъ

---

[95]) Грамота Царя Алексѣя Михайловича объ отправленіи Ближняго Окольничаго, Б. Хитрово, для утвержденія Выговскаго Гетманомъ 30 Ноября 1657 г. **Бантышъ-Каменскій**, Источники, I, 90.

статьями“ 96).—Несмотря на свои уступки Москвѣ и желаніе всячески ей угодить ближайшій преемникъ второго Хмельницкаго Брюховецкій „постановилъ“ съ Москвою статьи въ Батуринѣ въ 1663 г., а затѣмъ, явившись въ 1665 г. въ Москву на поклонъ царю—онъ былъ первый гетманъ, на то рѣшившійся, — представилъ тамъ новую редакцію статей, которыя Алексѣй Михайловичъ „слушалъ“ и на которыя далъ свой „указъ“ въ той же формѣ, какъ то было сдѣлано относительно статей Хмельницкаго; послѣднія были при этомъ возобновлены 97). Измѣнившаго Брюховецкаго смѣнилъ Многогрѣшный, избранный на радѣ 1669 г. въ Глуховѣ. Рада протекаетъ согласно установленной традиціи: сначала „обрали“ гетмана „по своимъ правамъ и вольностямъ“, потомъ послы царя велѣли „вычесть прежнія статьи, каковы даны въ прошломъ же 162 году прежнему гетману Богдану Хмельницкому и всему войску запорожскому“ и „сверхъ прежнихъ статей, новыя статьи“ и, наконецъ, войско „на тѣхъ статьхъ вѣру учинило“ 98). Многогрѣшный закончилъ такъ же, какъ и его предшественники, и измѣнилъ Москвѣ. Въ 1672 г. былъ избранъ Самойловичъ; па радѣ въ Конотопѣ были подтверждены Глуховскія статьи Многогрѣшнаго и учинены новыя статьи 99). Черезъ два года, когда въ составъ подвластной Самойловичу Украйны вошелъ отколовшійся послѣ Богдана Хмельницкаго правый берегъ Днѣпра, собралась при участіи московскихъ бояръ рада въ Переяславлѣ, гдѣ были „чтены и укрѣплены“ новыя

96) Актъ избранія въ Малороссійскіе Гетманы Юрія Хмѣльницкаго: П. С. З. 262; Бантышъ-Каменскій, Источники, I, 104 слл.

97) Батуринскія статьи, постановленныя съ Гетманомъ Брюховецкимъ и Актъ пріѣзда въ Москву Малороссійскаго Гетмана Ивана Брюховецкаго, учинившаго, по сношенію съ Боярами и утвержденію Государеву, 10 статей, кои новопоставленными или Московскими называются. Бантышъ-Каменскій, Источники, 128 слл.; П. С. З., 368, 376.

98) Актъ избранія въ Глуховѣ, при бояринѣ Князѣ Ромодановскомъ, въ Малороссійскіе гетманы Демьяна Игнатовича Многогрѣшнаго: 1669 г., Ма та 6; Бантышъ-Каменскій, Источники, I, 214 слл.; П. С. З. 447.

99) Актъ избранія въ Малороссійскіе Гетманы Ивана Самуйловича и проч.; 1671, Іюня 18; Бантышъ-Каменскій, Источники, I, 234 слл.; П. С. З., 519.

статьи [100]). Въ 1687 г. Самойловичъ, по ходатайству войска, былъ низложенъ, а на его мѣсто новая рада избрала Ивана Мазепу; статьи Богдана были снова подтверждены и „положены" новые пункты [101]).

Остановимся на минуту на этихъ статьяхъ Мазепы: въ нихъ въ послѣднiй разъ съ полной ясностью сказывается первоначальный характеръ отношенiй между Украйной и Москвой. Смѣшенiе элементовъ „жалованiя" и элементовъ „трактата" по прежнему несомнѣнно. Актъ редактированъ частью въ формѣ пожеланiй войска и отвѣтовъ царя, частью въ формѣ пожеланiй царя и отвѣтовъ войска. Отвѣты войска почти по всѣмъ пунктамъ гласятъ одно и тоже: „И гетманъ и вся старшина, и войска Запорожское то приняли и обѣщались сей Ихъ государской указъ содержать твердо": отвѣты гласятъ: „И Великiе Государи и Великая Государыня, Ихъ Царское Пресвѣтлое Величество, пожаловали, велѣли быть сему по ихъ челобитью". Итакъ сохранились элементы двусторонняго соглашенiя, но вмѣстѣ съ тѣмъ начинаетъ отчетливо сказываться и разница въ положенiи договаривающихся сторонъ: одна „указываетъ", другая „бьетъ челомъ"; элементъ договорный здѣсь начинаетъ поглощаться элементомъ „указа", „пожалованiя".

Переходъ къ новой формѣ односторонняго обезпеченiя автономiи Малой Руси, подготовленный здѣсь, дѣлается окончательнымъ послѣ послѣдней рѣшительной попытки малорусской власти снять съ себя подданство Москвѣ, послѣ измѣны Мазепы.

Для гетмановъ измѣна была своего рода политической традицiей. Но предшественники Мазепы, измѣняя, сталкивались съ вялымъ и малоподвижнымъ московскимъ управленiемъ, въ которомъ темпераментъ замѣнялся медлительной настойчивостью. Мазепа столкнулся съ желѣзной волей Петра. Естественно, что результаты получились иные. Правда, Петръ отвѣчаетъ не сразу. Въ разгаръ событiй, до Полтавы, онъ послѣдовательно издаетъ нѣсколько гра-

[100]) Актъ приведенiя той стороны Днѣпра десяти казацкихъ полковъ къ вѣчному Россiи подданству и пр.; 1674, Марта 17, Бантышъ-Каменскiй, Источники, I, 249 слл.; П. С. З., 573.

[101]) Отрѣшенiе отъ Гетманства Ивана Самуйловича и избранiе Ивана Мазепы и проч. 1687, Iюля 25; Бантышъ-Каменскiй, Источники, I, 305 слл., П. С. З., 1254.

мотъ и манифестовъ, обращенныхъ къ Украйнѣ и полныхъ самыхъ торжественныхъ увѣреній, что автономія края пользуется полной охраной Петра. „Сей же коварственный непріятель нашъ (Мазепа), читаемъ мы въ одномъ изъ этихъ документовъ, хочетъ въ тѣхъ же своихъ прельстительныхъ письмахъ внушить народу Малороссійскому, будто бы онаго прежде права и вольности отъ Насъ Великаго Государя, ослаблены, и города ихъ отъ Воеводъ и войскъ Нашихъ завладѣнны, напоминая имъ, дабы мыслили о своихъ прежнихъ и старыхъ вольностяхъ; и то можетъ каждый разумной изъ Малороссійскаго народу признать, что та самая явная ложь . . . , ибо, какъ сначала Отецъ Нашъ . . . , по принятіи подъ Высокодержавную Свою Царскаго Величества руку Малороссійскаго народа, по постановленнымъ актамъ, оному привиліи и вольности позволилъ и утвердилъ, тако оныя и донынѣ отъ Насъ Великаго Государя, имъ безо всякаго нарушенія и ущерба свято содержаны бываютъ . . .“. И далѣе: „можемъ нестыдно рещи, что никоторый народъ подъ солнцемъ такими свободами и привиліями и легкостію похвалитися не можетъ, какъ по Нашей Царскаго Величества милости Малороссійскій, ибо ни единаго пенязя въ казну Нашу, во всемъ Малороссійскомъ краю, съ нихъ брать Мы не повелѣваемъ; но милостиво ихъ презираемъ, своими войски и иждивеніи, Малороссійскій край, святыя православныя церкви и монастыри, и города и жилища ихъ, отъ бусурманскаго и еретическаго наступленія обороняемъ...“ [102]). Политическая необходимость, диктовавшая Петру эти манифесты, заставила его въ 1708 г. отложить до болѣе благопріятнаго времени коренное измѣненіе политическихъ порядковъ Малой Руси. Онъ поторопился, напротивъ того, назначить выборы новаго гетмана, повторяя при этомъ обѣщаніе „свято, ненарушимо и цѣло содержать всѣ вольности, права и привилегіи“ Малороссіи. Но созванная въ Глуховѣ въ началѣ Ноября 1709 г. рада для избранія новаго гетмана существенно отличается отъ той рады, на которой „обирался“ Мазепа: никакихъ „статей“ о правахъ и вольностяхъ на ней положено не было, и въ данной новому гетману Скоропадскому грамотѣ Петръ удовольствовался лишь самой общей ссылкой на эти

[102]) Грамота 9 Ноября 1708 г.; Манифестъ 3 Февраля 1709 г. Бантышъ-Каменскій Источники, II, 175, 215; П. С. З., 2212.

права. Когда же, по прошествіи нѣсколькихъ мѣсяцевъ, Скоропадскій напомнилъ Петру объ этихъ обѣщаніяхъ, и просилъ о „пунктахъ“ Петръ отвѣтилъ весьма уклончиво. Высочайшая резолюція на „просительныя статьи“ новаго гетмана, объявленная 17 іюля 1709 г. гласила (на п. I): „Права и вольности и порядки войсковые, отъ прежде бывшихъ Великихъ Государей, Царей Всероссійскихъ и отъ Его Императорскаго Величества прежнимъ Гетманамъ въ статьяхъ изображенныя, а особливо на которыхъ приступилъ Гетманъ Богданъ Хмельницкій съ Малороссійскимъ народомъ подъ Высокодержавнѣйшую руку, блаженныя памяти Великаго Государя, Царя Алексѣя Михайловича, Всероссійскаго Самодержца, Великій Государь, Его Царское Величество, въ грамотѣ своей, за подписаніемъ Своея Монаршескія высокія руки, при наставленіи его Господина Гетмана въ Глуховѣ на Гетманскій урядъ, генерально уже подтвердить изволилъ, и оныя и нынѣ ненарушимо содержать по милости Своей Монаршей обѣщаетъ; а статьи ему Гетману обстоятельныя во утвержденіе того противъ прежняго дадутся впредь, сколько скоро время допуститъ, понеже нынѣ за краткостью времени и за походомъ Его Величества въ Польшу того учинить невозможно“ [103]).

Скоропадскій не дождался обѣщанныхъ „обстоятельныхъ“ статей. Правда, въ началѣ 1710 г. Петръ еще разъ подтвердилъ общимъ образомъ права Малой Россіи [104]), но, какъ только кончилась сѣверная война, онъ поспѣшилъ принять рѣшительныя мѣры къ тому, чтобы установить непосредственный контроль надъ малороссійскимъ управленіемъ. Скоропадскій сдѣлалъ все, чтобы спасти автономію, но не успѣлъ въ этомъ. 29 Апрѣля 1722 г. на его имя послѣдовалъ указъ Петра, знаменующій наступленіе новой эпохи въ отношеніяхъ имперіи къ Украйнѣ. Не отмѣняя автономныхъ формъ управленія, Петръ создалъ первые имперскіе органы общей краевой администраціи [105]). Въ Глуховъ отправлены были бригадиръ Вельяминовъ и шесть штабъ-офицеровъ. Функціи новой власти не были вполнѣ ясно очерчены; Петръ извѣщалъ гетмана, что въ Ма-

---

[103]) Бантышъ-Каменскій, Источники, II, 232; П. С. З., 2235.

[104]) П. С. З., 2243.

[105]) П. С. З., 3988, ср. 3990.

лороссію опредѣленъ бригадиръ съ шестью помощниками и что ему велѣно „все чинить по трактату, учиненному съ Хмельницкимъ". Такимъ образомъ, оффиціально новые порядки не должны были служить къ отмѣнѣ правовыхъ актовъ, на которыхъ покоилось соединеніе Великой и Малой Россіи; въ указахъ 1722 г., напротивъ того, обнаруживается скорѣе стремленіе въ толкованіи старыхъ документовъ искать законнаго оправданія вмѣшательства въ дѣла Украйны. Однако по существу появленіе Петровскаго бригадира, конечно, служитъ свидѣтельствомъ совершенно новаго направленія въ политикѣ центральной власти. Указомъ 16 Мая того-же года миссія бригадира была оформлена: онъ и его штабъ-офицеры были переименованы въ „Малороссійскую коллегію", которой было предписано „быть при гетманѣ, въ Глуховѣ, для управленія судовъ и прочаго, что въ просительныхъ пунктахъ Гетмана Хмѣльницкаго и въ рѣшительныхъ на оное написано" [106]). Одновременно съ посылкой Вельяминова Малороссія была передана „въ вѣденіе Сенатское" [107]). Это все лишь первый шагъ. Со смертью, въ серединѣ 1722 г., Скоропадскаго Петръ сдѣлалъ слѣдующій. Не назначая новой избирательной рады, онъ поручилъ управленіе Малой Россіей черниговскому полковнику Полуботку и войсковой старшинѣ, предписавъ имъ „во всѣхъ дѣлахъ и совѣтахъ и въ посылкахъ въ Малую Россію универсаловъ имѣть сношеніе и сообщеніе со опредѣленнымъ для охраненія народа Малороссійскаго Бригадиромъ Вельяминовымъ" [108]). Подобно Скропадскому „наказной" гетманъ Полуботокъ сдѣлалъ попытку спасти традиціонныя основы украинскаго политическаго порядка; попытка эта кончилась для Полуботка очень трагично, а Петру дала поводъ ясно высказать свое отношеніе къ основамъ малорусской автономіи. На поданную ему Полуботкомъ челобитную 23 Іюня 1723 г, послѣдовалъ такой указъ: „Понеже всѣмъ извѣстно, что отъ времени перваго Гетмана Богдана Хмельницкаго даже до Скоропадскаго всѣ Гетманы явились измѣнниками, и какое бѣдство терпѣло наше Государство отъ того, а наипаче Малая Россія, какъ еще свѣжая па-

[106]) П. С. З., 4010.

[107]) 29 Апрѣля 1722 г.; П. С. З., 3989.

[108]) Грамота 11 Іюля 1722 г.; П. С. З., 4049.

мять есть Мазепы; того ради во избраніе въ Гетманы зѣло вѣрнаго и извѣстнаго человѣка сыскать надлежитъ, о чемъ непрестанное стараніе имѣемъ; а пока оный сыщется, нынѣ опредѣлено Правительство, дабы лучшую пользу тому краю чинили и крѣпкая дана инструкція, и тако остановки въ дѣлахъ до избранія Гетмана не будетъ, и для того въ семъ дѣлѣ докучать не надлежитъ" [109]).

Новая политика въ Малой Россіи, выражавшаяся въ этомъ рѣзкомъ указѣ „не докучать" ссылками на казацкія привиліи, получила осуществленіе въ цѣломъ рядѣ актовъ конца Петровскаго царствованія, изъ коихъ главные, какъ мы увидимъ, направлены были на объединеніе финансовое. Тѣмъ не менѣе начатое Петромъ дѣло осталось не завершеннымъ, потому что въ самомъ центрѣ русской власти объединительная политика Петра, повидимому, не встрѣчала сочувствія. Уже въ одномъ изъ самыхъ первыхъ засѣданій верховнаго тайнаго совѣта, созданнаго вдовой Петра, было принято рѣшеніе отъ малорусской политики императора отказаться и вернуться къ прежнему признанію свободъ края. Протоколы верховнаго совѣта (вообще необыкновенно скудные мыслью) не излагаютъ намъ мотивовъ этой перемѣны, а лишь намекаютъ на какія то внѣшнія осложненія, какъ на поводъ къ возвращенію къ традиціонной политикѣ. „Еще разсуждали, читаемъ мы въ протоколѣ 11 Февраля 1726 г., дабы о Малой Россіи Ея Императорскому Величеству донести мнѣніе ихъ: 1) что пока еще съ турки до разрыва не дойдетъ до тѣхъ мѣстъ, ради удовольства и приласканія тамошняго народа, выбрать персону годную и вѣрную изъ нихъ малороссіянъ въ гетманы. 2) Подати нынѣ собираемыя всѣ сложить и брать неотмѣнно только тѣ, какъ обиралось при гетманахъ на войско, и войско содержать по прежнему какъ было при гетманахъ и въ пунктахъ о томъ изображено. 3) Суды между народомъ малороссійскимъ отправлять имъ самимъ, только апеляцію, или переносъ дѣлъ опредѣлить до коллегіи Малороссійской. И ежели на сіе соизволеніе Ея Императорскаго Величества будетъ, то уже тогда на все сіе со всѣми явственными обстоятельствами сочинить опредѣленіе, какъ имѣется тамо въ Малой Россіи быть поступлено" [110])



[109]) П. С. З., 4252.

[110]) Сборникъ И. Р. И. О., 55 (1886), 25 сл.

Эта программа въ полной мѣрѣ осуществилась не сразу. Въ средѣ верховнаго тайнаго совѣта оказался защитникъ объединительныхъ тенденцій Петра, благодаря которому гетманство не было возстановлено, а реставрація старыхъ порядковъ сначала ограничилась отмѣной лишь части петровскихъ указовъ. Журналъ совѣта 23 Февраля 1726 г. содержитъ слѣдующія пренія: „Разсужденіе чинено о Малой Россіи, о прежнемъ верховнаго тайнаго совѣта мнѣніи, въ которомъ разсуждали о бытіи въ оной (Малой Россіи) гетмана по прежнему. Притомъ дѣйствительный тайный совѣтникъ графъ Толстой представилъ свое мнѣніе, что онъ къ тому, чтобъ въ Малой Россіи паки гетману быть, совѣтовать не можетъ, понеже блаженныя памяти его императорское величество въ томъ намѣреніи гетмана въ Украйнѣ не учинилъ и у полковниковъ и старшинъ власти убавилъ, дабы Малую Россію къ рукамъ прибрать и черезъ тотъ способъ полковники и старшины съ подданными пришли уже въ немалую ссору, и, ежели нынѣ тамо гетмана учинить, и одному такожъ и старшинамъ власть по прежнему дозволить, то при настоящемъ состояніи дѣла между Россіей и турками весьма небезопасно какихъ противныхъ слѣдованій“ [111]). Однако и возстановленіе гетманства не заставило себя ждать. 22 Іюня 1727 г. Петръ II издалъ лаконическій указъ, гласившій: „Указали Мы въ Малороссіи Гетману и Генеральной Старшинѣ быть и содержать по трактату Гетмана Богдана Хмельницкаго; и для выбора въ Гетманы и въ Старшину послать Нашего Тайнаго Совѣтника Ѳедора Наумова, которому и быть при немъ Гетманѣ Министромъ. А какимъ образомъ ему какъ при избраніи того Гетмана, такъ и потомъ, будучи при немъ, поступать: о томъ дана ему изъ Коллегіи Иностранныхъ Дѣлъ инструкція“. Одновременно состоялось и возвращеніе дѣлъ Малой Россіи изъ сенатскаго вѣдѣнія въ вѣдѣніе коллегіи иностранныхъ дѣлъ [112]).

---

[111]) Сборникъ И. Р. И. О., 55, 60. Въ засѣданіи 11 Февраля Толстого не было.

[112]) П. С. З. 5127. Въ протоколахъ верховнаго тайнаго совѣта, напечатанныхъ въ Сборникѣ И. Р. И. О., 69 (1889), 133, нѣтъ никакихъ указаній на ближайшіе мотивы этого акта; не нашли мы ихъ и въ другихъ опубликованныхъ документахъ. Указа о передачѣ дѣлъ въ коллегію въ П. С. З. нѣтъ, но на существованіе его указываетъ актъ, напечатанной въ П. С. З.,

Инструкція „министру“ при гетманѣ намъ неизвѣстна и трудно судить, что означало собой созданіе этой новой должности. Надо полагать, что на Наумова возложены были скорѣй наблюдательныя, чѣмъ прямыя административныя функціи. Центръ тяжести указа 1727 г. лежалъ, конечно, не въ этомъ, а въ возстановленіи гетманства. Гетманство было символомъ автономіи края; съ его возстановленіемъ неминуемо возстановлялись и всѣ остальныя условія обособленности Малой Россіи; логическимъ послѣдствіемъ акта были новые „пункты“.

По содержанію своему эти пункты вновь избраннаго гетмана Даніила Апостола, данные 22 Августа 1728 г., мало отличаются отъ „трактата“ Богдана Хмельницкаго и послѣдующихъ соглашеній Москвы съ малороссійскими гетманами, вплоть до соглашенія съ Мазепой; мы увидимъ, что въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ актъ 1728 г. идетъ даже дальше ихъ. Но пережитый кризисъ всетаки ярко отражается на пунктахъ Апостола, отражается, прежде всего, на формальной сторонѣ акта. Договорные элементы въ немъ совершенно исчезли. Намѣчавшееся уже ранѣе превращеніе „трактата“ въ актъ односторонняго „пожалованія“ здѣсь завершилось. Если права и вольности и подтверждаются, то за Малой Россіей не признается болѣе права самостоятельно участвовать въ выработкѣ акта закрѣпленія правовыхъ основъ автономіи. „Его Императорское Величество Всемилостивѣйше соизволяетъ въ Малой Россіи Гетмана и всѣхъ поданныхъ Своихъ содержать по ихъ правамъ и вольностямъ, и то имъ подтвердить Своею Императорскою грамотою“—такъ гласитъ указъ

5141, и протоколъ верх. тайн. совѣта 18 Августа 1727 г., Сборникъ, 69,257. Грушевскій, Очеркъ исторіи украинскаго народа, изд. 2, 1906, 349 приписываетъ перемѣну въ отношеніи къ Малой Россіи паденію Меньшикова. Едва ли основательно, ибо Меньшиковъ подписалъ извѣстный намъ протоколъ о возстановленіи гетманства 11 Февраля 1726 г., потомъ пріостановленный вслѣдствіе возраженій Толстого. Изъ старыхъ историковъ Малороссіи Маркевичъ, Исторія Малороссіи, II, 1842,592 говоритъ: „Эта счастливая и неожиданная перемѣна въ судьбѣ Малороссіи была необыкновенна. Причины ея неизвѣстны; неизвѣстно даже, кто былъ предстателемъ у молодого Царя за угнетенный и вѣрный народъ“; однако далѣе Маркевичъ догадывается, что причина лежала въ паденіи Меньшикова, и прибавляетъ, что „Петръ былъ дитя“. Ригельманъ, Лѣтописное повѣствованіе о Малой Россіи, III (1847) не задается этимъ вопросомъ.

Петра II. Эта перемѣна имѣетъ громадное значеніе для всей послѣдующей исторіи отношеній между русской властью и Малой Россіей. Юридическій титулъ русской власти въ Малороссіи мѣняется. Петръ Великій искалъ оправданія своей политики въ толкованіяхъ, которыя онъ давалъ трактату Хмѣльницкаго, тѣмъ самымъ признавая обязательность для себя этого трактата. Съ той минуты, когда вольности Малой Россіи начинаютъ разсматриваться, какъ исключительно актъ „пожалованія“ монарха, слѣдовательно, актъ односторонней, ничѣмъ не связанной, его власти, сохраненіе вольностей превращается изъ вопроса права въ вопросъ цѣлесообразности.

Эта перемѣна, какъ и другія измѣненія первоначальныхъ основъ соединенія Малороссіи съ Россіей, не сразу обнаруживается во всѣхъ своихъ послѣдствіяхъ. Сознаніе обязательности трактата Богдана Хмѣльницкаго и невозможности отмѣнить „права и вольности“ безъ согласія Малой Россіи живетъ и послѣ „рѣшительныхъ пунктовъ“ Даніила Апостола, но оно постепенно расшатывается новымъ пониманіемъ. Борьба двухъ началъ заполняетъ весь остатокъ лѣтъ автономнаго существованія „земель гетманскаго регимента“. Въ царствованіе Анны Іоанновны берутъ верхъ новыя тенденціи: въ царствованіе Елизаветы возвращаются къ охранѣ „привилѣевъ“, и правовое основаніе русской власти снова усматриваютъ въ старыхъ „статьяхъ“; наконецъ, Екатерина II стоитъ на точкѣ зрѣнія чистой цѣлесообразности и, рѣшительно отрицая цѣлесообразность малорусскихъ вольностей, ихъ упраздняетъ.

Смерть Даніила Апостола послужила для правительства Анны Іоанновны ближайшимъ поводомъ къ тому, чтобы вернуться къ политикѣ Петра Великаго. Какъ только получено было извѣстіе о его „жестокой болѣзни“, въ Глуховъ былъ посланъ генералъ-лейтенантъ и конной гвардіи подполковникъ кн. Шаховской, чтобы „накрѣпко и недреманнымъ окомъ“ смотрѣть „за поступками тамошняго малороссійскаго народа“ [113]).

Недовѣріе было настолько велико, что, со смертью Апостола, кабинетъ министровъ поспѣшилъ принять рѣшеніе новыхъ гетманскихъ выборовъ не назначать. Въ засѣданіи 29 Января 1734 г. кабинетъ выработалъ и представилъ императрицѣ слѣдующее свое

[113]) Сборникъ И. Р. И. О, 108(1900),14

мнѣніе по этому дѣлу: „Гетману впредь быть не разсуждается, а быть правленію, вмѣсто чину гетманскаго, во шести персонахъ состоящему, а именно: изъ трехъ великороссійскихъ, изъ трехъ малороссійскихъ и тому представляется нынѣ, хотя на время, пока дѣло въ надлежащій порядокъ приведено будетъ, князь Алексѣй Шаховской, а кому при немъ изъ великороссійскихъ и изъ малороссійскихъ быть, тому ниже сего представляются въ кандидаты, которымъ быть въ засѣданіи въ равенствѣ, и сидѣть на правой сторонѣ русскимъ, а на лѣво малороссійскимъ и править дѣла по прежнимъ инструкціямъ и рѣшательнымъ пунктамъ, а генеральному воинскому суду быть по прежнему; тому правленію быть подъ вѣденіемъ сената, во особливой конторѣ. И сіе содержать секретно, а въ указахъ и прочихъ письмахъ не показывать, что намѣреніе имѣется гетмана не выбрать“. Это мнѣніе было императрицей утверждено, и издана грамота объ образованіи въ Глуховѣ особаго коллегіальнаго „правленія“ для всѣхъ малороссійскихъ дѣлъ, „которыя до уряду гетманскому надлежать“, причемъ этой коллегіи, потомъ получившей оффиціальное наименованіе „правленія гетманскаго уряда“, предписывалось дѣйствовать „по Нашимъ Императорскаго Величества указамъ и по Малороссійскимъ вашимъ правамъ, по прежнимъ инструкціямъ и по рѣшительнымъ пунктамъ, даннымъ умершему гетману Апостолу въ 1728 г.“ (грамота, данная малороссійскому народу 31 Января 1734 г. [114]). Шаховскому предписывалось держать „въ высшемъ секретѣ“ рѣшеніе Петербургскаго правительства не возобновлять гетманскихъ выборовъ, дабы „народъ не имѣлъ въ томъ сумнѣнія и не чинилъ противныхъ толкованій“; вмѣстѣ съ тѣмъ ему секретно сообщалось, что новая политика преслѣдуетъ ту цѣль, „дабы оный малороссійскій народъ... пріобыкалъ къ великороссійскому правленію“. [115])

Малороссійское правленіе, замѣнившее гетмана съ состоящимъ при немъ русскимъ „министромъ“ и являвшееся ничѣмъ инымъ, какъ возстановленіемъ власти Петровскаго бригадира съ его штабъ-офицерами, просуществовало довольно долго. Создавъ этотъ органъ, правительство Анны Іоанновны, несмотря на свои болѣе широкіе

[114]) П. С. З., 6539; ср. 6542.
[115]) Сборникъ И. Р. И. О., 108,25.

планы, не пошло дальше на пути объединенія. [116]) И послѣ указа 1734 г. обособленность положенія Малой Россіи въ составѣ русскаго государства продолжала существовать. Это обстоятельство объясняетъ, почему возвращеніе къ прежнимъ порядкамъ оставалось возможнымъ. Въ Малой Россіи должна была оставаться живою мысль объ автономіи; украинцы мечтали и неустанно хлопотали о возстановленіи старыхъ порядковъ [117]). Они нашли дорогу къ сердцу Елизаветы Петровны, и въ 1747 г. эти старанія привели къ цѣли. Именнымъ указомъ 5 мая Императрица повелѣла „нынѣ въ Малороссіи гетману быть, и онаго во всемъ на такомъ основаніи учредить, какъ бывшій тамо напередъ сего Гетманъ Скоропадскій учрежденъ былъ“ [118]). Въ 1750 г. гетманомъ былъ избранъ Кирила Разумовскій. По старымъ прецедентамъ послѣ избранія состоялось подтвержденіе правъ Малой Россіи. Въ грамотѣ на гетманскій урядъ, данной Разумовскому, говорилось, что Государыня „соизволяетъ“ ему „воинскія и гражданскія всякія въ Малороссіи дѣла управлять по войсковымъ правамъ, по прежнимъ обычаямъ и по постановленнымъ пунктамъ, на которыхъ приступилъ подъ державу дѣда Нашего, блаженныя памяти, Великаго Государя, Царя и Великаго Князя Алексѣя Михайловича, Всея Великія и Малыя и Бѣлыя Россіи Самодержца, Его Царскаго Величества Гетманъ Богданъ Хмельницкій со всѣмъ войскомъ Запорожскимъ и народомъ Малороссійскимъ и по Нашимъ Императорскаго Величества указамъ опредѣленнымъ и впредь опредѣляемымъ и къ нему присылаемымъ безъ нарушенія правъ и вольностей стародавнихъ народа Малороссійскаго“ [119]). Какъ внѣшній знакъ состоявшейся перемѣны, Малороссія была снова изъята изъ вѣдѣнія Сената и передана въ вѣдѣніе коллегіи иностранныхъ дѣлъ [120]).

Возстановленная Елизаветой автономія Малой Россіи не на долго

---

[116]) Шаховской настаивалъ на этомъ, но безъ успѣха; тамъ же, 55 слл.

[117]) Васильчиковъ, Семейство Разумовскихъ, I (1880), 41, 69, 97 и др.

[118]) П. С. З., 9400

[119]) Грамота въ П. С. З. не находится; см. ея текстъ у Васильчикова, I, приложенія, стр. X.

[120]) Указъ 16 октября 1749 г., П. С. З., 9676: впрочемъ эта мѣра была отмѣнена уже въ 1756 г. П. С. З., 10,258.

пережила императрицу. Екатерина II не только не вѣрила въ ея цѣлесообразность, но сознательно и твердо поставила одной изъ главныхъ задачъ своей внутренней политики ея упраздненіе. Въ очень извѣстномъ собственноручномъ наставленіи генералъ-прокурору Вяземскому 1764 г. она писала: [121]) „Малая Россія, Лифляндія и Финляндія суть провинціи, которыя правятся конфирмованными имъ привиллегіями, нарушить оныя отрѣшеніемъ всѣхъ вдругъ весьма непристойно бъ было, однакожъ и называть ихъ чужестранными и обходиться съ ними на такомъ же основаніи есть больше, нежели ошибка, а можно назвать съ достовѣрностью глупостію. Сіи провинціи, также и смоленскую, надлежитъ легчайшими способами привести къ тому, чтобъ онѣ обрусѣли и перестали бы глядѣть какъ волки къ лѣсу. Къ тому приступъ весьма легкій, естьли разумные люди избраны будутъ начальниками въ тѣхъ провинціяхъ; когда же въ Малороссіи гетмана не будетъ, то должно стараться чтобъ вѣкъ и имя гетмановъ исчезло, не токмо бъ персона какая была произведена въ оное достоинство". Эта ясная программа въ отношеніи Малороссіи была выполнена Екатериной до конца.

Началось съ того, что упразднено было гетманство. Екатерина заставила Разумовскаго просить объ увольненіи [122]). Согласившись на его отставку, императрица немедленно-же, именнымъ указомъ 10 Ноября 1764 г., приказала „для надлежащаго Малой Россіи управленія учредить тамъ Малороссійскую коллегію, въ которой присутствовать главнымъ Нашему генералу Графу Румянцеву, а съ нимъ четыремъ великороссійскимъ членамъ изъ генералитетскихъ и штабъ-офицерскихъ чиновъ, да изъ Малороссійскихъ старшинъ четыремъ-же членамъ" [123]). Это былъ первый шагъ. Съ упраздненіемъ гетманства автономія исчезала не совсѣмъ. Оставались собственныя судебныя и административныя мѣста и своя налоговая система. Уничтоженіе этихъ особенностей не заставило себя ждать. Именнымъ указомъ 27 октября 1781 г. „земли гетманскаго регимента" были раздѣлены на три губерніи—Кіевскую, Черниговскую

---

[121]) Сборникъ И. Р. И. О., 7 (1871), 348.

[122]) Васильчиковъ, I, 313 сл.; Бильбасовъ, Исторія Екатерины II, Лондонъ, 1895, 407 слл.

[123]) П. С. З., 12. 277.

и Новгородъ-Сѣверскую, и на нихъ распространено общеимперское учрежденіе о губерніяхъ 1775 г. [124])., т. е. общеимперскіе администрація и судъ. Затѣмъ, указомъ 3 мая 1783 г. въ Малороссіи введена была общая русская налоговая система — подушная подать, съ мѣщанъ по 1 р. 20 к., съ крестьянъ по 70 к. съ души [124a]).

Этимъ кончается самостоятельная исторія Малой Россіи: автономная Украйна была окончательно подчинена „великороссійскому правленію". Даже Павелъ, изъ всѣхъ русскихъ монарховъ наибольшій другъ мѣстныхъ автономій, и тотъ не рѣшился вернуться къ старой системѣ управленія Малороссіей. Онъ возстановилъ лишь прежній судъ, который просуществовалъ до начала царствованія Николая I.

Такова сложная внѣшняя исторія малороссійской автономіи. Надо посмотрѣть теперь, къ чему сводилось ея содержаніе, въ чемъ заключалось „подданство" Украйны и въ чемъ ея „права и привиліи".

„Статьи" и „пункты" никогда кодифицированы не были. Чтобы разобраться въ нихъ, приходится производить довольно кропотливую сводку той массы текстовъ, въ которыхъ автономія края находила себѣ выраженіе, сводку, осложненную тѣмъ, что люди XVII и XVIII столѣтій не знали привычныхъ намъ формъ политическаго мышленія, и въ актахъ не давали отвѣта на многіе вопросы, представляющіеся намъ основными. Въ этомъ отношеніи, прежде всего, приходится отмѣтить въ актахъ XVII и XVIII столѣтія отсутствіе яснаго представленія о томъ, что въ нихъ рѣчь идетъ объ отношеніяхъ между двумя политическими единицами—Россіей, какъ цѣлымъ, и Малороссіей. Такое отвлеченное построеніе не извѣстно людямъ той эпохи. Правовыя отношенія между Россіей и Малороссіей они понимаютъ, какъ отношенія между царемъ, съ одной стороны, и гетманомъ и войскомъ, съ другой. Войсковая организація воплощаетъ въ ихъ глазахъ всю Малую Россію. Это понятно: внѣ ея нѣтъ на лицо достаточно сильныхъ и организованныхъ группъ и органовъ, могущихъ представлять страну. Надо думать, что, если бы въ Малой Россіи существовали другія организованныя силы, то мо-

---

[124]) П. С. З., 15.265.
[124a]) П. С. З., 15. 724.

сковское правительство столковывалось бы и съ ними, въ предѣлахъ ихъ власти и ихъ вліянія. Мы увидимъ ниже, что, поставивъ себя нѣсколько позднѣе въ совершенно аналогичныя отношенія къ прибалтійскому краю, русское правительство нашло тамъ двѣ организаціи равнаго могущества: земства и города. Оно не замедлило вступить въ соглашеніе съ обѣими силами. Войсковая организація была гораздо сильнѣе всѣхъ другихъ организацій, существовавшихъ въ Малой Россіи, и съ нею одной и опредѣляла Москва свои отношенія къ подпавшей подъ ея власть области

Правда, въ Малой Россіи имѣлись городскія единицы, воспитанныя Польшей въ традиціяхъ самоуправленія. Москва считалась съ фактомъ относительной независимости городовъ въ Малой Россіи и вступала съ ними иногда въ непосредственныя сношенія, минуя войско; эти сношенія выражались въ томъ, что многимъ магистратамъ были даны послѣ 1654 г. жалованныя грамоты, періодически возобновлявшіяся и утверждавшія „майдебургское право и вольности“ [125]). Однако эти сношенія съ городами мимо войска не имѣли ощутительныхъ результатовъ: гетманы сохранили свою власть надъ городскими общинами, и московское правительство, а потомъ и правительство императорское, эту зависимость всегда признавали. Только подъ конецъ автономнаго существованія Малой Россіи были сдѣланы попытки совершенно изъять крупнѣйшій ея городъ Кіевъ изъ-подъ власти гетмана и подчинить, съ сохраненіемъ основъ самоуправленія, власти центральнаго правительства. [126]) Разумовскій рѣшительно боролся съ такими попытками и въ концѣ концовъ отстоялъ гетманскую власть надъ городомъ. Въ послѣдній разъ, за два года до паденія автономіи, именнымъ указомъ, даннымъ сенату 20 мая 1762 г., было повелѣно; „Магистрату Кіевскому быть въ точной и полной гетманской командѣ такъ, какъ и прочихъ Малороссійскихъ городовъ магистраты состоятъ“ [127]).

---

[125]) Ср. напримѣръ, жалованныя грамоты Кіеву 1654 г. и 1666 г. П. С. З., 136; 378.

[126]) Указъ 26 окт. 1760 г. П. С. З., 11. 133. Тамъ говорится и о болѣе ранней попыткѣ въ томъ-же направленіи, а именно объ указѣ Анны Іоанновны 1737 г.

[127]) П. С. З., 11. 541. Передъ тѣмъ власть гетмана, въ отмѣну указа 1737 г., была возстановлена указомъ Елизаветы Петровны 19 окт. 1751 г.

Гетманамъ удалось равнымъ образомъ справиться и съ другою силой, которая могла претендовать на самостоятельность въ Малой Россіи,—съ духовенствомъ. Въ статьяхъ Богдана Хмельницкаго содержались нѣкоторыя постановленія о правахъ кіевской митрополіи, свидѣтельствовавшія, что, съ самаго начала подданства Малой Россіи, русское правительство признавало за гетманами право представлять въ сношеніяхъ съ нимъ малорусскую церковь (ср. § 6 статей). Духовенство не всегда склонно было мириться съ такимъ положеніемъ. Отвергая свою зависимость отъ московскаго патріарха и отъ московскихъ воеводъ, оно ссылалось на то, что гетманы не имѣли никакой власти связать его своими актами подданства царю. Кіевскій митрополитъ Сильвестръ Коссовъ заявлялъ въ 1654 г. московскимъ боярамъ, что онъ „бить челомъ государю не посылывалъ" и „что живетъ онъ съ духовными людьми самъ по себѣ ни подъ чьею властію". [128]) Но такія стремленія малорусскаго духовенства не получили осуществленія. Одновременно съ духовнымъ подчиненіемъ патріарху московскому, совершившимся въ 1685 г., кіевская митрополія должна была окончательно признать высшею мѣстною властью Украйны гетмана. Въ грамотѣ царей московскихъ, данной при этомъ митрополиту Гедеону Четвертинскому, было установлено: „А въ дѣлѣхъ приключающихся Малыя Россіи, какъ въ военныхъ, такъ и расправныхъ, воля ему, Преосвященному Митрополиту, и впредь по немъ будущимъ Митрополитомъ Кіевскимъ, быти не имѣетъ и вступатися не довлѣетъ, понеже то надлежитъ отъ Насъ, Великихъ Государей, отъ Нашего Царскаго Величества подданному Нашему Гетману, Ивану Самойловичу, и впредъ по немъ будущимъ Гетманомъ, также и Королевства Польскаго въ державу, и къ духовнымъ особамъ, ни къ кому, безъ совѣту подданнаго Нашего, Гетмана, Ивана Самойловича, и впредь по немъ будущихъ Гетмановъ, ни о какихъ въ духовныхъ

О немъ см. П. С. З., 11. 133, цит. въ предъидущемъ примѣчаніи. Васильчиковъ, I, 264, 291.

128) Терновскій, Изслѣдованіе о подчиненіи Кіевской митрополіи Московскому патріархату въ Архивѣ Юго-Западной Россіи, ч. I, т. V, 1872. 42.

дѣлахъ ему, богомольцу Нашему, и впредь будущимъ Митрополитомъ, не писати, и съ ними ссылокъ не имѣти.“ [129]).

Такимъ образомъ въ глазахъ московскаго государства Малую Россію представляло войско; всѣ остальныя организованныя и неорганизованныя части малорусскаго населенія—духовенство, мѣщане и „всякіе люди“ — являлись лишь нѣкоторымъ придаткомъ къ основной группѣ населенія — казачеству. Фигура гетмана, главы казачества, была символомъ автономнаго бытія Малой Россіи въ составѣ Россіи. Вполнѣ послѣдовательно, именно предѣлами гетманской власти опредѣлялась самая территорія Украйны. Выраженіе, часто встрѣчающееся въ актахъ XVIII столѣтія,—„земли гетманскаго регимента“ лучше всего характеризовало обособленность Малой Россіи.

Ни актъ 1654 г., ни послѣдующіе не умѣютъ точно и ясно разобраться въ опредѣленіи предѣловъ зависимости и предѣловъ самоуправленія „земель гетманскаго регимента“. Они выдвигаютъ и рѣшаютъ отдѣльные вопросы, связанные съ этой основной задачей, но ее самое не затрогиваютъ. Нельзя даже рѣшить, изучая ихъ, составляютъ ли права царя общее правило, а права гетмана и войска исключеніе или, наоборотъ, права царя исключеніе, а права Малой Россіи общее правило; ни тѣ, ни другія не перечисляются, если воспользоваться австрійскою терминологіею, таксативно. Предѣлы зависимости выражены настолько расплывчато и неопредѣленно, что изъ соотвѣтствующей формулы актовъ трудно извлечь ясныя правовыя послѣдствія. Жалованная грамота Богдана Хмельницкаго, поясняя, въ чемъ заключается „подданство“, говоритъ: „Намъ, великому государю, и сыну Нашему, Государю царевичу князю Алексѣю Алексѣевичу и наслѣдникамъ нашимъ служити и прямити и всякаго добра хотѣти, и на нашихъ государскихъ непріятелей, гдѣ наше государское повелѣніе будетъ, ходити и съ ними битись, и во всемъ быти въ нашей го-

---

[129]) Грамота напечатана у Ригельмана, II, 180 слл. Объ обстоятельствахъ, при которыхъ совершилось подчиненіе Кіевской митрополіи московскому патріарху, подробно разсказываетъ Терновскій, въ особ. 123, а всѣ документы, касающіеся подчиненія, напечатаны въ указанномъ въ прим. 128 томѣ Архива Юго-Западной Россіи.

сударской волѣ и послушаньи на вѣки“ [130]). Послѣднія слова настолько безусловны, что можетъ казаться, будто поглощеніе Малой Россіи полное. Между тѣмъ акты, повидимому, не придаютъ ей особаго значенія, ибо рядомъ съ такой формулой, которая, казалось бы, дѣлаетъ излишнимъ все остальное, тщательно перечисляютъ отдѣльныя права власти Москвы въ Украйнѣ.

Права эти долгое время заключаются главнымъ образомъ въ подчиненіи Москвѣ внѣшнихъ сношеній и военныхъ силъ края. Мы видѣли, что въ формулѣ, которою описываетъ зависимость жалованная грамота Богдана Хмельницкаго, съ особой настойчивостью говорится, что войско обязывается „ходити“ противъ „государскихъ непріятелей“. Это постановленіе развивается въ статьяхъ гетмановъ съ большою подробностью. Въ статьяхъ Юрія Хмельницкаго значится: „Безъ указу Великаго Государя самому Гетману съ войскомъ Запорожскимъ на войну ни куды не ходить и полками большими и малыми людьми войска Запорожскаго ни которымъ окрестнымъ государствамъ не помогать и въ помочь къ нимъ людей не посылать, чтобъ тѣмъ вспоможеніемъ войско Запорожское не умалялось; а будто безъ гетманскаго вѣдома пойдетъ кто въ войну самовольствомъ, и тѣхъ казнить смертью“. Войско служитъ только московскому государю — къ этому статьи возвращаются постоянно. „Служить вѣрно и противъ непріятелей Нашихъ стояти“, говорится въ статьяхъ Выговскаго; „за достоинство Его Царскаго Пресвѣтлаго Величества и Его Государскихъ наслѣдниковъ противъ всякаго ихъ Государскаго непріятеля стояти и промыслъ въ помочи дѣлати и битися, не щадя головъ своихъ“, повторяетъ присяга Многогрѣшняго; „служить по непреложному своему обѣщанію твердо и постоянно, безо всякія противности и шатости“, обѣщаютъ статьи Мазепы. Контроль надъ тѣмъ, какъ Украйна распоряжается своими военными силами, сопровождается контролемъ надъ дипломатическими сношеніями войска. Послѣдній въ статьяхъ Богдана Хмель-

---

[130]) Сергѣевичъ, Лекціи и изслѣдованія, 1894, 43 утверждалъ, будто по смыслу соединенія оно должно было продолжаться лишь до тѣхъ поръ, пока продолжалось потомство Алексѣя Михайловича на московскомъ престолѣ. Это совершенно невѣрно. Жалованная грамота говоритъ; „на вѣки“; нѣтъ затѣмъ основаній слова: „наслѣдникамъ нашимъ“ понимать лишь въ смыслѣ потомства царя Алексѣя Михайловича, династіи Романовыхъ.

ницкаго узаконяется въ такой формѣ: „Послы, которые издавна къ войску Запорожскому приходятъ изъ чужихъ краевъ, чтобы Гетману и войску Запорожскому, которые къ добру-бъ были, вольно приняти; а только что имѣло бы противъ Царскаго Величества, то должны они Царскому Величеству извѣщати. По сей статьѣ Царское Величество указалъ: пословъ о добрыхъ дѣлѣхъ принимать и отпускать, а о какихъ дѣлѣхъ приходили и съ чѣмъ отпущены будутъ, о томъ писать къ Царскому Величеству подлинно и вскорѣ; а которые послы присланы отъ кого будутъ Царскому Величеству съ противнымъ дѣломъ, и тѣхъ пословъ и посланниковъ задерживать въ войскѣ, и писать объ нихъ о указѣ къ Царскому Величеству вскорѣ-жъ, а безъ указа Царскаго Величества назадъ ихъ не отпускать; а съ Турскимъ Султаномъ и Польскимъ Королемъ, безъ указа Царскаго Величества, не ссылаться". Въ статьяхъ Юрія Хмельницкаго (§ 7) ограниченія внѣшнихъ сношеній идутъ гораздо далѣе: „Гетману и всему войску Запорожскому Турскаго Султана и Польскаго Короля и иныхъ такихъ же Государей Пословъ и Посланниковъ не принимать, а пограничныхъ Волоскаго и Мултанскаго владѣтелей Посланниковъ, для пограничья, принимать, которые присланы будутъ о малыхъ дѣлѣхъ; а буде которые присланы будутъ о великихъ дѣлѣхъ, и тѣ листы прислать къ Царскому Величеству, а тѣхъ ихъ посланниковъ отпускать". Московскія статьи Брюховецкаго 1665 г. (§ 9) и глуховскія статьи Многогрѣшнаго 1669 г. (§§ 12, 17) вносятъ перемѣну, строго запрещая какія бы то ни было сношенія Украйны съ иностранными государствами [131]). Въ слѣдующихъ по времени статьяхъ Самойловича запретъ этотъ не столь категориченъ, ибо отвергается лишь возможность сноситься „безъ указу Великаго Государя, Его Царскаго Величества" [132]). Статьи Мазепы (§ 7), а затѣмъ Д. Апостола (§ 19) возвращаются къ статьямъ Брюховецкаго и снова категорически запрещаютъ всякія ссылки съ иностранными государствами. Сначала закрытіе для Украйны международной жизни находитъ себѣ нѣкоторую компенсацію въ томъ, что ей предоставляется право, при

[131]) Любопытно, что этотъ запретъ обосновывается тѣмъ, будто Богдану не велѣно было чинить ссылки ни съ которыми государи, что, какъ мы знаемъ, совершенно невѣрно. Таже ссылка въ § 7 статей Мазепы.

[132]) § 4 Конотопскихъ статей и § 3 Переяславскихъ.

заключеніи Москвой международныхъ актовъ, посылать на съѣзды пословъ своихъ комисаровъ въ составѣ московской делегаціи [133]); это однако скоро исчезаетъ.

Въ непосредственной связи съ тѣми правами, которыя обезпечиваетъ себѣ московское правительство въ дѣлѣ внѣшней политики, стоитъ право царя содержать свои войска въ предѣлахъ Малороссіи и имѣть воеводъ въ малороссійскихъ городахъ. Въ трактатѣ Богдана Хмельницкаго о московскихъ воеводахъ не упоминалось: впослѣдствіи московское правительство утверждало, будто о томъ словесно говорилось съ посланцами гетмана въ Москвѣ [134]). Какъ бы то ни было, соотвѣтствующее постановленіе появляется въ первый разъ въ статьяхъ Юрія Хмельницкаго (§ 5), гдѣ мы читаемъ: „Великій Государь, Его Царское Пресвѣтлое Величество, велѣлъ быти въ Своихъ Царскаго Величества, Черкасскихъ городѣхъ, въ Переяславлѣ, въ Нѣжинѣ, въ Черниговѣ, въ Браславлѣ, въ Умани своимъ Царскаго Величества Воеводамъ съ ратными людьми для обороны отъ непріятелей, а тѣмъ воеводамъ въ войсковыя права и вольности не вступать“. Хотя „гетманъ, и все войско Зопорожское, и чернь на радѣ, выслушавъ сю статью, приговорили быть сей статьѣ такъ, какъ написана“, — несомнѣнно, что именно это право, выговоренное себѣ Москвой въ соглашеніи 1659 г., служило предметомъ постоянной досады украинцевъ [135]). Но Москва отъ него не отступалась, и въ каждомъ изъ послѣдующихъ актовъ оно неизмѣнно оговаривается. Единственное, на что шло московское правительство, это — удостовѣреніе, что оно не имѣетъ въ виду пользоваться этимъ своимъ правомъ во вредъ малорусскому самоуправленію. Мы видѣли такую оговорку въ статьяхъ Юрія Хмельницкаго;

---

[133]) § 7 статей Ю. Хмельницкаго и § 12 статей Многогрѣшнаго.

[134]) Отвѣтъ на просительные пункты Ю. Хмельницкаго 23 Дек. 1659 г.: И въ прежнихъ статьяхъ о томъ, въ которыхъ городахъ быть Царскаго Величества воеводамъ именно не писано; а говорено о томъ, въ разговорѣ съ прежними, Гетмана Богдана Хмельницкаго, съ посланцы: съ Судьею войсковымъ, съ Самойломъ Богдановымъ, да съ Павломъ Тетерею, чтобъ Царскаго Величества воеводамъ быть въ Кіевѣ да въ Черниговѣ“. Бантышъ-Каменскій, Источники, I, 118.

[135]) Ср. просительные пункты Ю. Хмельницкаго, указанные въ прим. 134 и Костомаровъ, Гетманство Юрія Хмельницкаго, Собраніе сочиненій, V, 1905, 97; Руина, Собр. сочин., VI, 1905, 41.

она еще лучше выражена въ статьяхъ Многогрѣшнаго, гдѣ говорится: „а воеводамъ быти въ Кіевѣ, въ Переяславлѣ, въ Нѣжинѣ, въ Черниговѣ, во Острѣ, а въ права ихъ и вольности и суды, и всякія дѣла воеводамъ вѣдать не указалъ, какъ Кіевскому воеводѣ, такъ и инымъ воеводамъ, а указалъ имѣти начальство надъ ратными людьми, которые присланы на оборону во всякомъ строеніи". Въ послѣдній разъ спеціальныя постановленія о воеводахъ и о ратныхъ людяхъ встрѣчаются въ статьяхъ Даніила Апостола, гдѣ сказано: „Что Великороссійскіе полки въ Малой Россіи на квартирахъ нынѣ стоятъ, и то чинится по состоянію дѣлъ для охраненія рубежей" (§ 5). До Разумовскаго такія постановленія не доживаютъ: очевидно, въ его время право имѣть войска въ Малороссіи разумѣется само собою, что и не удивительно послѣ всего, что пережила Малороссія послѣ Петра.

Нельзя не отмѣтить въ этой связи еще и того, что уже Петромъ Малороссія вводится въ составъ общаго, созданнаго имъ, административнаго дѣленія русской государтвенной территоріи. По росписанію губерній 1708 г. Малороссія, вмѣстѣ съ рядомъ сосѣднихъ мѣстностей, была отнесена къ кіевской губерніи. Въ 1719 г. изъ состава послѣдней выдѣлена кіевская „провинція", обнимавшая территорію Украйны [136]). Эти мѣры нельзя толковать, какъ мѣры, направленныя противъ автономіи, подобно тому, какъ таковой было несомнѣнно введеніе тамъ Екатерининскаго учрежденія о губерніяхъ. Губерніи Петра не являются административными дѣленіями въ собственномъ смыслѣ: это лишь военно-финансовыя округа [137]). Созданная же реформою 1719 г. кіевская провинція, обнимавшая территорію Украйны, не получила вводившихся въ остальныхъ провинціяхъ имперіи мѣстныхъ органовъ власти. Дѣло ограничилось тѣмъ, что въ Кіевъ и Глуховъ назначены были оберъ-коменданты, однако безъ всякихъ обще-административныхъ и судебныхъ функцій [138]). Въ 1722 г. кіевскій „Брегадиръ и Оберъ-Командантъ" офиціально увѣдомилъ гетмана, что „оному никакихъ дѣлъ губерн-

---

136) П. С. З., 3380.

137) Милюковъ, Государственное хозяйство Россіи въ первой четверти XVIII столѣтія и реформа Петра Великаго, 1905, 272 слл.

138) Богословскій, Областная реформа Петра Великаго, 1902, 48, 88, 186, 237.

скихъ, кромѣ надъ гарнизонными солдатскими полками команды, не поручено" [139]). Такимъ образомъ вновь явившіяся кіевскія „губернія" и „провинція" для Малороссіи ничего иного не значили, какъ нѣкоторая новая форма осуществленія центральнымъ правительствомъ правъ, выговоренныхъ еще въ статьяхъ Юрія Хмельницкаго.

Въ первую эпоху автономнаго существованія Малороссіи — до Петра Великаго — изложеннымъ выше исчерпывается воздѣйствіе Москвы на украинское управленіе. Все остальное область „правъ и привиліевъ".

Москва сохранила за Украйной всѣ ея учрежденія и предоставила этимъ учрежденіямъ жить по собственному праву. Развивающія общую гарантію „правъ и привиліевъ" постановленія „статей" и „пунктовъ" въ первую голову останавливаются на гетманской должности. Въ жалованной грамотѣ Богдана Хмельницкаго съ большой силой и ясностью говорится: „А буде судомъ Божіимъ смерть случится Гетману, и Мы, Великій Государь, позволили войску Запорожскому обирати Гетмана, по прежнимъ ихъ обычаямъ, самимъ межъ себя, а кого Гетмана оберутъ, и о томъ писати къ Намъ, Великому Государю, да тому-жъ новообранному Гетману на подданство и на вѣрность вѣру Намъ Великому Государю учинити, при комъ Мы, Великій Государь, укажемъ". Такимъ образомъ гетманъ избирается по украинскимъ обычаямъ и избирается войскомъ „самимъ межъ себя"; Москва требуетъ лишь, чтобы она знала о выборахъ и чтобы обранный гетманъ учинялъ вѣру. Она никогда не пыталась ограничивать свободу избранія гетмановъ, и до смерти Скоропадскаго независимость гетманской должности безусловно ею признавалась. Однако это не мѣшало ей стремиться къ тому, чтобы изъ установленной актомъ 1654 г. обязанности извѣщенія о выборѣ гетмана извлечь для себя нѣкоторыя выгоды. Изъ текста акта не было вполнѣ ясно, требовалось ли предварительное извѣщеніе царя о предстоявшихъ выборахъ или послѣдующее о выборахъ состоявшихся. Москва поспѣшила истолковать грамоту въ первомъ

[139]) Діаріушъ или Журналъ... войсковой канцеляріи старшаго канцеляриста Николая Ханенки, 1858, 10 слл. Я пока оставляю въ сторонѣ вопросъ о финансахъ, о которомъ ниже.

смыслѣ. Когда второй гетманъ Выговскій былъ избранъ безъ вѣдома царя, московское правительство протестовало [140]). Въ московскихъ статьяхъ Брюховецкаго былъ сдѣланъ дальнѣйшій шагъ: обязанность извѣщенія влечетъ признаніе необходимаго присутствія представителей царя на выборахъ, а, сверхъ того, еще и необходимой инвеституры гетмана царемъ. „Есть ли, говорится здѣсь, судомъ Божіимъ, нынѣ и впредь будучему гетману смерть случится, чтобъ промежъ войска Запорожскаго Козацкаго, а не изъ иного какого народа и войска истиннаго козака, Гетмана, по стародавнымъ правамъ войсковымъ, обирать на гетманство, по указу Великаго Государя, Его Царскаго Пресвѣтлаго Величества, при особѣ отъ престола его Государскаго присланной, вольно войску Запорожскому было, а обранный Гетманъ къ Москвѣ ѣздить и Великаго Государя пресвѣтлыя очи видѣти долженъ будетъ, такъ какъ нынѣ Гетманъ нынѣшній по своему обѣщанію учинилъ; а по смерти гетманское булаву и знамя большое и булаву-жъ и знамя меньшое, и бунчукъ и пушки, до гетманскаго обиранія, и для шатости малороссійскихъ жителей, долженъ взять обозной войсковой, и отвести къ боярину и воеводамъ, которые въ то время будутъ въ Кіевѣ, или въ иномъ въ которомъ Малороссійскомъ городѣ. И Великій Государь, сей статьи слушавъ, указалъ быть такъ, какъ написано, а боярину и воеводамъ изъ Кіева булаву и знамя большое присылать къ нему, Великому Государю, къ Москвѣ; а какъ по его Великаго Государя, Его Царскаго Пресвѣтлаго Величества, указу и по обранію войска Запорожскаго новообранный Гетманъ будетъ, и въ то время меньшую булаву, и знамя и бунчукъ и пушки, дано ему будетъ при обраніи, а булавою же и знаменемъ большимъ новообраннаго Гетмана пожалуетъ Великій Государь Его Царское Пресвѣтлое Величество, и на подтвержденіе Свою Государеву жалованную грамоту велитъ ему дать, въ Царствующемъ великомъ градѣ Москвѣ...“ (§ 3). Однако обязательное присутствіе представителей царя на избирательной радѣ и символическое врученіе булавы и знамени, вмѣстѣ съ грамотой, отнюдь не знаменуетъ собой установленія права участія въ выборахъ и

[140]) Костомаровъ, Гетманство Выговскаго, Собраніе сочиненій, I. 1903, 318 слл.

права утвержденія или неутвержденія этихъ послѣднихъ. Избраніе „вольными голосами" остается еще долго совершенно безспорнымъ. Это видно изъ статей Многогрѣшнаго, гдѣ упоминается о символическомъ утвержденіи, но изъ коихъ совершенно ясно, что въ этомъ утвержденіи избранному гетману нельзя отказать (§ 11), изъ Переяславскихъ статей Самойловича (§ 7), изъ статей Мазепы, возвращающихся къ редакціи пунктовъ Брюховецкаго (§ 6), наконецъ, изъ всѣхъ документовъ, касающихся избранія Скоропадскаго. Практика гетманскихъ выборовъ подтверждаетъ, что Москва не считала себя въ правѣ отказать въ указѣ о назначеніи ихъ послѣ полученія сообщенія, что гетманъ скончался. Однако, необходимое „соизволеніе" на выборы, являвшееся въ текстахъ всѣхъ указанныхъ выше актовъ лишь внѣшнимъ символомъ суверенитета царя, могло, конечно, постепенно превратиться въ актъ для царя свободный, который могъ и не послѣдовать. Въ грамотѣ Даніила Апостола это коренное измѣненіе первоначальнаго, установленнаго съ 1654 г., положенія, какъ будто, уже намѣчается. Тамъ говорится: „Обраніе Гетмана вольными голосы, быть по прежнимъ ихъ правамъ и вольностямъ, съ воли и съ соизволенія Его Императорскаго Величества, какъ и прежде было, а безъ указа Его Императорскаго Величества въ Гетманы не обирать и не отставливать; и кто избранъ будетъ въ Гетманы, тому пріѣзжать къ Его Императорскому Величеству для конфирмаціи, и Его Императорское Величество пожалуетъ ему Гетману клейноты и на Гетманство жалованную грамоту" (§ 2). Однако, обязанность назначенія выборовъ гетмана признавалась и послѣ Апостола. Видно, ссылка пунктовъ на то, что они лишь освящаютъ прежнее право, для самого правительства была неубѣдительною. По крайней мѣрѣ, рѣшеніе не назначать гетманскихъ выборовъ, принятое правительствомъ Анны Іоанновны, приказано было, какъ мы уже знаемъ, тщательно скрывать въ Украйнѣ, а затѣмъ, когда Елизаветой гетманомъ былъ сдѣланъ блестящій царедворецъ, братъ мужа императрицы, Кириллъ Разумовскій, признано было необходимымъ продѣлать избирательную церемонію въ Глуховѣ [141].

Какъ это ни непослѣдовательно, но единственное ограниченіе

141) Церемонію подробно описываетъ Маркевичъ, II, 637 слл.

автономіи гетманскаго управленія заключалось въ томъ, что Москва, а впослѣдствіи и Петербургъ, не признавали права Украйны смѣщать своего гетмана. Повидимому, такое постановленіе по первоначальной мысли должно было лишь предупреждать повтореніе безпорядковъ въ Украйнѣ и укрѣплять тѣмъ самымъ гетманскую власть [142]; но косвенно оно, конечно, умаляло автономію края. Впервые это постановленіе мы находимъ въ статьяхъ Юрія Хмельницкаго; потомъ оно неоднократно воспроизводилось, и вышеприведенный текстъ пунктовъ Апостола свидѣтельствуетъ о его живучести [143].

Еще Императрица Екатерина II указывала [143a]), что военное и гражданское управленія Украйны были „крайне перепутаты“ (souverainement confondu). Въ самомъ дѣлѣ гетманъ совмѣщалъ въ своихъ рукахъ полноту военнаго и гражданскаго управленія краемъ. По выраженію одного изъ документовъ сравнительно поздней эпохи —грамоты Скоропадскому 5 Января 1710 г. [144]), гетманамъ предоставлялось „всякія воинскія и гражданскія въ Малой Россіи дѣла управлять по войсковымъ правамъ, по прежнимъ обыкновеніямъ и по постановленнымъ пунктамъ, на которыхъ приступилъ подъ высокодержавнѣйшую руку Отца Нашего... гетманъ Богданъ Хмельницкій со всѣмъ войскомъ запорожскимъ и народомъ Малороссійскимъ и по Нашимъ Великаго Государя указамъ опредѣленнымъ и впредь присылаемымъ, безъ нарушенія правъ и вольностей стародавнихъ народа Малороссійскаго“. Оставить въ силѣ гетманство значило предоставить Украйнѣ самой осуществлять главныя функціи государственной власти. Гетманъ былъ не только главой „вой-

---

142) Костомаровъ, Гет. Ю. Хмельн., Собр. соч., V, 103.

143) § 7 статей Ю. Хмельницкаго: Который Гетманъ по указу Царскаго Величества, а по обранію всего войска, учинится въ войскѣ Гетманомъ, а послѣ того учинится въ какой проступкѣ, и войску, безъ указу Царскаго Величества самимъ Гетмана не перемѣнять, хотя новообранной гетманъ, опричь измѣны, проступку какую и учинитъ, и Великій Государь, Его Царское Величество, велитъ про то сыскать всѣмъ войскомъ, и по сыску велитъ Указъ учинить, какъ повелось въ войскѣ издавна, а самимъ однолично Гетмана, безъ указа Царскаго Величества, не примѣнять. Ср. § 6 Переяславскихъ статей Самойловича.

143a) Бильбасовъ, II, 410.

144) П. С. З, 2243.

ска запорожскаго“, но и высшей властью надъ украинскимъ населеніемъ: въ лицѣ его сосредоточивались законодательныя полномочія, которыя осуществлялись путемъ изданія такъ называемыхъ „универсаловъ“; онъ стоялъ во главѣ администраціи въ собственномъ смыслѣ слова; наконецъ, его судъ—т. наз. судъ генеральный—былъ высшимъ судомъ края. Понятно однако, что эту власть онъ могъ осуществлять лишь при содѣйствіи подчиненныхъ органовъ. Послѣдніе построены были частью по тому же военному образцу, что и гетманская должность, и пріурочены къ дѣленію малороссійскаго войска на „полки“, представлявшіе одновременно единицы и военныя, и территоріальныя. Полковое начальство было начальствомъ военнымъ и вмѣстѣ съ тѣмъ властью административной и судебной.—Наряду съ казацкимъ существовало еще и сословное управленіе. Такъ, города пользовались довольно широкимъ самоуправленіемъ на основахъ „майдебургскаго права“, и въ нихъ существовалъ рядъ своихъ должностей. Далѣе казацкая старшина, мало по малу превращавшаяся въ дворянство, старалась развить въ свою пользу зачатки шляхетскаго сословнаго управленія и шляхетской власти надъ посполитыми, внесенныя еще польскимъ владычествомъ надъ Малой Россіей.—Вся совокупность этихъ органовъ власти, военныхъ и сословныхъ, существовала отчасти писаннымъ правомъ, а главнымъ образомъ обычаемъ и рутиной, причемъ никто долгое время точно не разбирался въ источникахъ мѣстнаго административнаго и процессуальнаго права. Румянцевъ въ 1767 г. писалъ: „Испытаніе о разныхъ дѣлахъ малороссійскихъ освѣдомляетъ меня, что многія грамоты и указы, для Малороссіи изданные, и отъ гетмановъ притомъ сдѣланныя на нѣкоторые случаи установленія, вышли изъ наблюденія здѣсь, по забвенію ли, либо несвѣдѣнію каждаго объ оныхъ, такъ что и въ судебныхъ мѣстахъ прямого употребленія тому не стало“ [145]).

---

145) Внутренній строй Украйны въ эпоху автономіи мало изученъ. Къ сожалѣнію, работы Миллера, Очерки изъ исторіи и юридическаго быта старой Малороссіи, I, 1895, II, 1897, дающія характеристику судебнаго и сословнаго строя, остались не законченными. Множество опубликованныхъ документовъ ждетъ обработки. Приведенная записка Румянцева въ Актахъ по управленію Малороссіею гр. П. А. Румянцева за 1767 г., изд. Владимірскимъ-Будановымъ, Чтенія въ Ист. Общ. Нестора Лѣтописца, V, 1891, Отд. III, 93 слл.

„Статьи“ и „пункты“ предоставили Украйнѣ сохранить, вмѣстѣ съ гетманской должностью, и все остальное ея административное и судебное управленіе. Въ жалованной грамотѣ Богдана Хмельницкаго сказано, что посланники его просили царя „велѣти прежнія ихъ права и вольности войсковыя, какъ издавна бывали при Великихъ Князѣхъ Русскихъ и при Королѣхъ Польскихъ, что суживались и вольности свои имѣли въ добрахъ и въ судахъ, и чтобъ въ тѣ ихъ войсковые суды ни кто не вступался, но отъ своихъ бы старшинъ судились, подтвердити“, а что царь „тѣхъ ихъ правъ и вольностей нарушивати ничѣмъ не велѣлъ и судитись имъ велѣлъ отъ своихъ старшинъ по своимъ прежнимъ правамъ“. Въ приложенныхъ къ жалованной грамотѣ статьяхъ говорилось, сверхъ того, о городскихъ должностяхъ (въ связи съ вопросомъ финансовымъ), причемъ городамъ было предоставлено „обирать“ своихъ урядниковъ, войтовъ, буймистровъ, райцевъ и лавниковъ [146]).

Благодаря случайности жалованная грамота Богдана Хмельницкаго и его „статьи“ очень долгое время распространены были въ Малороссіи не въ подлинныхъ своихъ редакціяхъ, а въ редакціи одного изъ проектовъ, обсуждавшихся московскими боярами съ посланцами гетмана въ Москвѣ въ 1654 г., а именно въ такъ называемой редакціи 14 статей. Именно этотъ документъ подтверждался въ „пунктахъ“ послѣдующихъ гетмановъ и служилъ руководствомъ въ оффиціальныхъ сношеніяхъ съ Малороссіей [147]). Я отмѣчаю это здѣсь, ибо именно въ редакціи „14 статей“ формула „вольности“ внутренней организаціи Малороссіи была особенно популярной въ странѣ, составляя одну взъ наиболѣе дорогихъ украинцамъ частей ихъ автономіи. Здѣсь говорилось: „Чтобъ Царское Величество пожаловалъ изволилъ подтвердить права и вольности войсковыя какъ издавна бывало въ войскѣ Запорожскомъ, чтобъ своими

---

[146]) Между прочимъ, Богданъ Хмельницкій получилъ въ 1654 г. еще и грамоту, обезпечивавшую права украинскаго „шляхетства“; она предусматривала образованіе по польскимъ образцамъ шляхетскихъ „урядовъ и судовъ земскихъ и городскихъ“. Грамота напечатана у Бантышъ-Каменскаго, Источники, I, 69 слл. Однако эти суды, какъ доказано Миллеромъ, Очерки, I, 3 слл., въ самомъ дѣлѣ не возникли.

[147]) См. выше прим. 91.

правами суживалися и вольности свои имѣли въ добрахъ и судахъ, чтобъ въ тѣ ихъ суды войсковые ни бояринъ, ни воевода, ни стольникъ не вступался, но отъ старшинъ своихъ чтобъ товарытство сужены были, гдѣ три человѣка козаковъ, тогда два третьяго должны судить".

Выраженное здѣсь начало признавалось безспорнымъ вплоть до Петра; подтверждаемое въ составѣ трактата 1654 г., оно въ новыхъ статьяхъ рѣдко даже повторялось [148]).

При оцѣнкѣ значенія положенія, символически выраженнаго въ словахъ—„гдѣ три человѣка козаковъ, тогда два третьяго должны судить" и обнимавшаго свободу, по выраженіи другого документа [149]), „во всякихъ дѣлѣхъ управу и всякую расправу чинить по войсковымъ правамъ", надо имѣть въ виду, что въ XVII и даже въ XVIII вѣкахъ судъ является однимъ изъ наиболѣе существенныхъ выраженій государственнаго властвованія. Государство того времени не знаетъ множеств а функцій государства современнаго; потребность въ общемъ законодательствѣ, потребность въ культурной администраціи, еще очень слабы.—Есть только одинъ вопросъ, который по своему значенію для государства того времени можетъ конкурировать съ су домъ, это — финансы. Естественно, что и на немъ должны были останавливаться статьи.

Въ этомъ вопросѣ, начиная со статей Богдана Хмельницаго и кончая статьями Мазепы, происходитъ между Украйной и Москвой любопытная борьба. Москва не обнаруживаетъ ни малѣйшаго желанія взять въ свои руки непосредственное финансовое управленіе Малой Россіи, предоставляя и установленіе формъ обложенія, и взысканіе налоговъ самому войску; но она хочетъ извлечь для себя нѣкоторыя выгоды изъ автономнаго бюджета края. Войско, съ своей стороны, желаетъ поживиться на счетъ Москвы, надѣясь заставить центральное правительство оплачивать войсковую службу. Эти два противоположныхъ стремленія въ результатѣ даютъ компромиссъ въ той формѣ, что ни Москва никакихъ финансовыхъ выгодъ изъ Украйны не извлекаетъ, ни войско своей цѣли не достигаетъ.

Въ основномъ актѣ—статьяхъ Богдана Хмельницкаго—мы на-

---

148) § 2 Ю. Хмельницкаго, § 2 Многогрѣшнаго.

149) Жалованная грамота Самойловичу 1682 г.; П. С. З., 943.

ходимъ уже элементы этого компромиса. Съ одной стороны, въ нихъ записано слѣдующее, утвержденное царемъ, правило: „Чтобъ въ городѣхъ урядники были изъ ихъ людей обираны къ тому достойные, которые должны будутъ подданными Царскаго Величества урежати, и доходы всякіе въ правду въ казну Царскаго Величества отдавати, для того что Царскаго бъ Величества воевода, пріѣхавъ, учалъ права ихъ ломать и уставы какіе чинить, и тобъ имъ было въ великую досаду, а какъ тутошніе ихъ люди, гдѣ будутъ старшіе, то они противъ правъ своихъ учнутъ исправляться“ (§1). Съ другой стороны, въ статьяхъ содержится изложеніе слѣдующей просьбы войска: „Обычай тотъ бывалъ, что всегда войску Запорожскому платили; бьютъ челомъ и нынѣ Царскому Величеству, чтобъ на полковниковъ по 100 ефимковъ, на ясауловъ полковыхъ по 200 золотыхъ, на ясауловъ войсковыхъ по 400 золотыхъ, на сотниковъ по 100 золотыхъ, на казаковъ по 30 золотыхъ польскихъ давать“; царь даетъ на это подробнѣйшимъ образомъ мотивированный, уклончивый отвѣтъ; общій смыслъ его таковъ: „что въ Малой Россіи въ городѣхъ и мѣстѣхъ какихъ доходовъ, и про то Царскому Величеству невѣдомо, и Великій Государь нашъ Его Царское Величество посылаетъ доходъ описать дворянъ; а какъ тѣ дворяне доходы всякіе опишутъ и смѣтятъ, и въ то время о жалованіи на войско Запорожское, по разсмотрѣнію Царскаго Величества и указъ будетъ“ (§ 9).

Малороссійскіе доходы такъ и остались не описанными: къ тому не приступила ни Москва, ни само войско. Правда, московское правительство изрѣдка возвращалось къ этой мысли, въ связи съ домогательствами войска о жалованіи, но дѣло представлялось, повидимому, слишкомъ сложнымъ. Такъ, въ 1664 г. въ предварительныхъ батуринскихъ статьяхъ Брюховецкаго, замѣненныхъ впослѣдствіи статьями московскими, центральное правительство упрекало войско въ томъ, „что козаки и мѣщане и поселяне, и ихъ земли и мельницы и всякія угодья и ранды и каморы не переписаны и оброковъ ни за что не положено и сколько нынѣ въ войскѣ козаковъ и что имъ доведется дать Царскаго Пресвѣтлаго Величества жалованья въ годъ, и сколько съ мѣщанъ и со всякихъ ихъ угодій какихъ поборовъ собрать въ годъ мочно, и того тебѣ гетману и всей старшинѣ не вѣдомо“. Гетманъ и старшина

отвѣчали: „что подъ сей военный часъ, когда непріятели стоятъ надъ шеями, реестра учинить и казны сбирать не мочно; а какъ военная пора менуется, и въ тотъ часъ будетъ мочно“.[150]). Въ концѣ концовъ обѣ стороны помирились на томъ, что Москва ничего не тратила на Украйну, а Украйна ничего не вносила въ московское казначейство. Такое положеніе не вполнѣ отвѣчало трактату Хмельницкаго, но практикой было твердо усвоено. Результатомъ его было, что „скарбъ войсковой“, какъ говорилось въ документахъ, сталъ совершенно самостоятельнымъ. У насъ нѣтъ подробныхъ данныхъ объ этомъ „войсковомъ скарбѣ“, которымъ историки до сихъ поръ надлежащимъ образомъ не занялись, но есть рядъ свидѣтельствъ, что Москва вполнѣ помирилась съ его существованіемъ. Въ 1683 г. русскіе купцы, ведшіе сношенія съ Украйной, жаловались, напримѣръ, царямъ на тяжелые поборы, утверждая, „что они съ своихъ товаровъ и съ соли платятъ пошлины въ Черкасскихъ городѣхъ Гетману Ивану Самойловичу“; цари входятъ въ положеніе жалобщиковъ, но имъ и въ голову не приходитъ принять мѣры противъ этого автономнаго украинского обложенія; напротивъ того, они облегчаютъ сборы съ торговыхъ людей въ предѣлахъ Россіи.[151]). И такихъ свидѣтельствъ можно привести очень много. Но, конечно, наиболѣе ярко эта самостоятельность финансовъ края сказывалась въ томъ, что Украйна до середины XVIII вѣка, какъ увидимъ ниже, являлась особой таможенной территоріей.

Итакъ, сводя во едино все сказанное о Малороссіи въ первую эпоху ея автономнаго существованія, можно утверждать, что она обладала въ это время своими органами власти, административными и судебными, и своимъ бюджетомъ, и подчинялась своему праву, писанному и обычному.

Съ Петра начинается борьба съ автономіей: главные факты этой борьбы намъ извѣстны. Прежде всего, расшатывается должность гетмана. Бригадиръ Вельяминовъ и его штабъ-офицеры, затѣмъ „министръ“ Наумовъ, потомъ правленіе гетманскаго уряда съ Шаховскимъ во главѣ, потомъ Разумовскій, по-

---

150) П. С. З., 368.
151) П. С. З., 1015.

томъ Румянцевъ и малороссійская коллегія, наконецъ общее учрежденіе о губерніяхъ—таковы основные этапы въ исторіи главнаго мѣстнаго органа Малороссіи во вторую половину ея автономнаго существованія. Эти основныя реформы, вводившіяся и бравшіяся обратно, сопровождались рядомъ другихъ, направленныхъ на достиженіе той же цѣли объединенія Украйны съ остальной Россіей. Соотвѣтственно главнымъ сторонамъ автономіи, эти реформы коснулись, во первыхъ, организаціи малороссійскаго управленія и суда и, во вторыхъ, малороссійскихъ финансовъ.

Начнемъ съ мѣръ, направленныхъ на упраздненіе своеобразнаго механизма управленія Украйны. Первый, кто ополчился на административные и судебные порядки старой Малороссіи, былъ Петръ Великій. Въ 1722 г. онъ отправилъ на имя Скоропадскаго грозный указъ, составляющій цѣлый обвинительный актъ противъ Малороссіи. „Первое, говоритъ указъ, въ судахъ генеральныхъ чинится, ради взятковъ и великихъ накладовъ, многія неправды, отъ чего бѣдные казаки, кому больше наложить нечего, и съ правдою обвинены бываютъ. Второе, полковники полковъ своихъ какъ казакамъ, такъ и посполитымъ чинятъ же тягости... Третіе, со всѣхъ Малороссійскаго народа людей сбираютъ со всякой куфы вина по два рубля, которыхъ надлежало быть въ сборѣ не малое число, а сколько оныхъ въ приходѣ въ которомъ году было и что изъ того числа и на какія дачи оныя въ расходѣ и затѣмъ въ остаткѣ, о томъ Намъ не извѣстно. Четвертое, въ войсковой генеральной канцеляріи идетъ непорядочное отправленіе“ [152]). Этотъ указъ служилъ введеніемъ къ ряду мѣръ, изложенныхъ въ инструкціи посланному въ Глуховъ бригадиру Вельяминову 16 мая 1722 г. Оставляя пока въ сторонѣ финансы, надо отмѣтить два основныхъ положенія инструкціи: одно клало конецъ прежней полной автономіи суда, другое вводило контроль надъ дѣйствіями органовъ управленія. Первое гласило: „Ежели на генеральный судъ и войсковую генеральную канцелярію и на полковыя и прочія всякія канцеляріи, сколько ихъ въ Малороссіи обрѣтается, и на ратушскіе суды кто станетъ бить челомъ въ неправыхъ или продолжительныхъ по дѣламъ рѣшеніяхъ,

152) П. С. З., 3988.

и тѣ дѣла брать вамъ въ коллегію (такъ назывался бригадиръ и шесть штабъ-офицеровъ), и разсматривая рѣшенія чинить по правамъ и регламентамъ, самою истиною, не посягая и не маня никому безволокитно и безо всякихъ накладовъ". Второе постановленіе было таково: „Ежели усмотрѣно будетъ, что генеральная старшина и полковники казаковъ и посполитыхъ людей впредь отягощать станутъ работами и прочими трудностями, и хотя отъ нихъ казаковъ и челобитья не будетъ, и оное съ совѣта Господина Гетмана пристойнымъ образомъ отвращать и поспольству въ томъ помогать по истинѣ". [153]).

Эти двѣ важныхъ мѣры суживали свободу малороссійскаго суда и управленія, не разрушая внутреннихъ тканей автономіи. Петръ Великій пошелъ и въ этомъ послѣднемъ направленіи, установивъ впервые, что должности по внутреннему малорусскому управленію могутъ находиться въ рукахъ и не мѣстныхъ людей. Именнымъ указомъ 27 Февраля 1723 г. приказано было „объявить казакамъ и прочимъ служилымъ малороссіянамъ, что въ Малороссійскіе полки, по ихъ желанію, опредѣляются (въ смыслѣ—„могутъ опредѣляться") въ полковники изъ русскихъ" [154]).

Съ возстановленіемъ гетманства часть указовъ Петра, направленныхъ къ введенію малороссійскихъ учрежденій въ кругъ вѣдомства имперской коронной власти, отпала. Однако, воскресивъ гетманство, центральное правительство не отказалось отъ объединительной политики. Въ пунктахъ Даніила Апостола впервые вводится утвержденіе малороссійской старшины центральной властью. Тамъ говорится: „Какъ прежде въ Малой Россіи бывало, такъ и нынѣ Его Императорское Величество по милости своей къ народу Малороссійскому быть соизволяетъ, что гетману одному безъ совѣту старшины и поспольства въ генеральную старшину, въ полковники и въ полковую старшину и въ сотники не выбирать и не ставить, а выбирать генеральную старшину, полковниковъ, полковую старшину и сотниковъ вольными голосы и по прежнему ихъ обыкновенію, изъ заслуженныхъ и знатныхъ и вѣрныхъ къ Его Императорскому Величеству и неподозрительныхъ

[153]) П. С. З., 4010.
[154]) П. С. З., 4173.

людей, и отъ кого бы тѣхъ полковъ казакамъ и народу обидъ и разоренія не было; и въ генеральную старшину и въ полковники выбирая прежде кандидатовъ человѣка по два и по три, писать къ Его Императорскому Величеству и требовать указа. И которые въ тѣ генеральные чины и въ полковники, по представленію гетманскому и народному, указомъ Его Императорскаго Величества опредѣлены будутъ, и тѣхъ (по пунктамъ Юрья Хмельницкаго) гетману безъ рады и не донесши Его Императорскому Величеству, и не получа указа не отставливать, дабы никому изъ Малороссійскаго народа напрасно никакая обида не была учинена, наипаче же тое генеральную старшину, ни полковниковъ и никакихъ полковыхъ урядниковъ ни за какія вины, не описавши къ Его Императорскому Величеству, смертію казнить не велѣть по пункту 12 Юрья же Хмельницкаго". Даже тѣ должности по полковой старшинѣ, продолжаетъ статья, которыя замѣщаются не съ утвержденія монарха, а гетманомъ изъ кандидатовъ, выбираемыхъ полками, считаются замѣщаемыми именемъ монарха: универсалы объ опредѣленіи въ должность должны начинаться „съ титула Его Императорскаго Величества" (§ 3).

Повидимому, указаніе, заключавшееся въ приведенномъ пунктѣ Апостола, практикой усвоено не было. Во всякомъ случаѣ его пришлось повторить при новомъ упраздненіи гетманской должности и учрежденіи правленія гетманскаго уряда. Въ одной изъ статей инструкціи правленію содержится такое предписаніе: „О выборѣ на вакансовыя мѣста въ генеральную старшину и въ полковники и въ полковую старшину и въ сотники поступать по рѣшительнымъ 3 пункту непремѣнно". Но если пункты Даніила Апостола довольствовались правомъ утвержденія агентовъ малороссійскаго управленія въ ихъ должностяхъ, то естественно инструкція Анны Іоанновны правленію должна была пойти и далѣе. Разъ вновь создавался русскій органъ высшаго управленія Малороссіей въ лицѣ правленія, понятно желаніе ввѣрить ему часть полномочій, прежде принадлежавшихъ полковымъ и генеральнымъ войсковымъ властямъ. Канцелярія правленія сдѣлалась по инструкціи апелляціонной инстанціей, а надъ ней поставленъ, сверхъ того, въ качествѣ верховнаго судебнаго мѣста, сенатъ. Это послѣднее правило отпало съ возстановленіемъ гетманства при Ели-

заветѣ, однако постановленіе о высочайшемъ утвержденіи малороссійскихъ должностныхъ лицъ, установленное пунктами Апостола и подтвержденное Императрицей Анной, и при Елизаветѣ осталось въ силѣ.

Въ общемъ по совершенно одинаковымъ линіямъ шло развитіе вопроса о малороссійскомъ автономномъ бюджетѣ. Извѣстный уже намъ грозный указъ Петра Скоропадскому упрекалъ гетманское правительство въ плохомъ веденіи денежнаго хозяйства края и указывалъ на оставшееся не выполненнымъ постановленіе „трактата“ Хмельницкаго о передачѣ въ царскую казну всѣхъ собранныхъ въ Украйнѣ доходовъ, которое „нынѣ упущено незнаемо для чего“. Соотвѣтственно тому, въ инструкціи бригадиру Вельяминову Петръ сдѣлалъ рѣшительную попытку наложить руку на это хозяйство. Инструкція постановляетъ: „О всякихъ денежныхъ и хлѣбныхъ и прочихъ сборахъ, которые надлежитъ сбирать по пунктамъ Богдана Хмельницкаго въ казну Его Императорскаго Величества, освѣдомиться подлинно, сколько ихъ и кому и съ чего сбирается, и тѣ сборы велѣть сбирать урядникамъ и войтамъ Малороссійскаго народа въ казну Его Императорскаго Величества, и за ними смотрѣть, чтобъ въ сборѣ дѣлали правду, какъ о томъ въ пунктахъ Богдана Хмельницкаго написано и отъ отписей де ничего не брали, а что собрано будетъ принимать имъ у нихъ въ коллегію“. Еще царь Алексѣй Михайловичъ думалъ о посылкѣ „дворянъ“ для описи малороссійскихъ доходовъ; теперь эти „дворяне“ были на лицо. Бригадиръ Вельяминовъ и штабъ-офицеры справились съ задачей, порученной имъ Петромъ, слѣдующимъ образомъ. Не отмѣняя обложенія, существовавшаго въ Украйнѣ прежде, они предложили просто контролировать его взиманіе, а сверхъ того, непосредственно производить нѣкоторые сборы въ русскую казну. Соотвѣтственное распоряженіе было отдано Петромъ въ именномъ указѣ 16 апрѣля 1723 г. Въ полки были откомандированы спеціальные надзиратели за сборомъ доходовъ; установлены сборы съ куфъ, съ казановъ, пчельная и табачная десятина [155]); намѣчено обращеніе

[155]) Если судить по тексту указа (П. С. З., 4196), то сборы эти, будто бы производились и ранѣе, но прямо на гетмана и на старшину, что не вѣрно, ибо указъ 1726 г. прямо называетъ эти сборы вновь положенными, см. ниже въ текстѣ.

въ казну „сборовъ ратушскихъ“, но временно задержано до справокъ съ „привилегіями“. Съ указомъ 1723 г. въ русскомъ бюджетѣ впервые появляются малороссійскіе сборы, однако не надолго [156]). Уже ранѣе возстановленія гетманства Екатерина I по извѣстному уже намъ докладу верховнаго совѣта приказала 3 іюня 1726 г. отмѣнить реформы Петра. „Съ Малороссійскаго народа доходы собирать въ казну нашу тѣ, которые сбираны были прежде, а которые сборы положены въ прошломъ 1723 году по доносительнымъ пунктамъ Бригадира Вельяминова, о тѣхъ прислать въ Нашъ верховный тайный совѣтъ вѣдомость съ нарочнымъ, безъ всякаго замедленія сколько какихъ сборовъ порознь собирается, и покамѣсть по той вѣдомости указъ присланъ будетъ, до тѣхъ мѣстъ тѣхъ вновь положенныхъ сборовъ не собирать и Нашему сенату о вышеписанномъ вѣдать, и въ адмиралтейскую коллегію Нашъ указъ о томъ посланъ“ [157]). Верховный тайный совѣтъ не проявилъ здѣсь особенныхъ знаній, совершенно забывъ, что сборовъ съ Малороссіи „незнаемо для чего“, по выраженію Петра, никогда въ русскую казну не поступало; тѣмъ не менѣе указъ 1726 г. никого въ заблужденіе не ввелъ, и автономія „войскового скарба“ продолжала существовать неприкосновенно. Однако потребность разобраться въ малороссійскихъ финансахъ не исчезла, и въ пунктахъ Даніила Апостола обнаруживается совершенно ясно. Не настаивая на радикальной реформѣ по образцу Петра, указанный актъ стремится къ нѣкоторому упорядоченію дѣла. Пунктъ 7 начинается съ утвержденія, заднимъ числомъ, будто указъ 1726 г. и подтверждавшій его указъ 1727 г. установили, что „тѣ сборы, которые надлежатъ по пунктамъ Гетмана Хмельницкаго и которые сбираны при бытности бывшихъ по немъ Гетмановъ, было повелѣно собирать въ войсковой скарбъ“. „А понеже, продолжаетъ актъ, о томъ войсковомъ скарбѣ, по скольку въ Малороссіи того въ годъ въ сборѣ бывало, извѣстія не имѣется, и вѣдать не почему, что прежніе гетманы собирали по своему расположенію, также и въ расходъ тѣ собираемые доходы употребляли какъ хотѣли, а въ войсковомъ скарбѣ ничего не оставалось, наипаче же что тотъ

---

[156]) Милюковъ, 456, прим. 1 и 2.

[157]) П. С. З. 4209. Подтверждено указомъ 12 Мая 1727 г. П. С. З., 5073.

сборъ бывалъ подъ вѣдѣніемъ гетманскаго дому людей, какого непорядка ни въ которомъ государствѣ нѣтъ, что съ народа государственные доходы собирать и онымъ партикулярными персонами корыстоваться, отъ чего народу была несносная тягость: сего ради, Его Императорское Величество, милосердуя о нихъ своихъ подданныхъ, чтобъ имъ впредь отъ такихъ непорядковъ тягостей не было, и чтобъ тотъ сборъ для полегченія Малороссійскаго народа въ настоящій порядокъ привесть, повелѣлъ, до предбудущаго указа, для сбора съ Малороссійскаго народа въ войсковой скарбъ доходовъ, учредить двухъ подскарбіевъ, одного изъ великороссійскаго, и одного изъ малороссійскаго, которые опредѣлятъ по полкамъ тѣ доходы собирать, выбравъ изъ ратушныхъ урядниковъ и иныхъ сборщиковъ, и собирая, привозить въ казну, какъ въ пунктахъ Гетмана Богдана Хмельницкаго именно изображено. А изъ тѣхъ собираемыхъ доходовъ употреблять на потребные дѣйствительные войсковые расходы съ запискою и давать въ приходѣ и въ расходѣ отчетъ... А сколько за годовымъ расходомъ денегъ въ остаткѣ будетъ, о тѣхъ доносить Его Императорскому Величеству, и безъ Именного Его Императорскаго Величества указа и расходъ не держать"... Надо думать, что задача упорядоченія малороссійскихъ финансовъ, которую бралъ на себя русскій законодатель въ пунктахъ Апостола, была весьма сложной. По крайней мѣрѣ, столь въ другихъ отношеніяхъ радикальная инструкція правленію гетманскаго уряда оставляетъ въ силѣ постановленія „пунктовъ" о финансахъ, и никакихъ дальнѣйшихъ реформъ на пути сліянія казны имперской и скарба войскового не предпринимаетъ (§ 3). Насколько позволяютъ судить имѣющіяся данныя, малороссійскіе финансы оставались весьма темными для центральнаго правительства и послѣ учрежденія правленія. [158]).

Въ первый разъ рѣшительный ударъ автономному обложенію Малороссіи былъ нанесенъ въ періодъ гетманства Разумовскаго, въ связи съ предпринятымъ Елизаветою таможеннымъ объединеніемъ. Отнесеніе таможенной границы Россіи со стороны Украйны къ турецкому и польскому рубежу и повсемѣстная отмѣна внутреннихъ пошлинъ сдѣлали необходимымъ уничтоженіе двухъ

[158]) Ср. П. С. З., 6926 и 6953.

малороссійскихъ сборовъ, всегда поступавшихъ въ войсковой скарбъ, а именно „индукты“ и „эвекты“. По этому поводу между сенатомъ, съ одной стороны, и гетманомъ Разумовскимъ, съ другой, возникла рѣзкая полемика. Гетманъ доказывалъ незаконность отмѣны этихъ сборовъ, ссылаясь на то, что центральное правительство всегда признавало финансовую самостоятельность края; напротивъ того, сенатъ въ подробнѣйшемъ докладѣ императрицѣ, являющемся исчерпывающимъ анализомъ всѣхъ малороссійскихъ актовъ начиная съ польскихъ грамотъ, отстаивалъ полную законность отмѣны индукты и эвекты и замѣны ихъ поступающимъ въ государственное казначейство единымъ таможеннымъ налогомъ. Императрица утвердила мнѣніе сената [159]), и тѣмъ самымъ упразднила самостоятельную таможенную территорію Украйны.

Однако Елизаветинскій указъ оставался долгое время одинокимъ. Черезъ три года послѣ назначенія Румянцева генералъ-губернаторомъ въ Малороссію и президентомъ малоросійской коллегіи, ему пришлось писать: „Государственные доходы чтобъ точно положены и единовременно въ казну собраны были, о томъ по благоприсоединеніи гетманомъ Хмельницкимъ прошено; но отъ времени въ другое, при разныхъ вновь учрежденіяхъ, и перемѣнахъ, оные донынѣ въ надлежащій порядокъ приведены не были“ [160]). Установленіе этого „надлежащаго порядка“ было, мы знаемъ, дѣломъ Екатерины II.

Такъ постепенно обезпеченная трактатами и жалованными грамотами автономія Малой Россіи исчезла. Она исчезла, не вызвавъ никакихъ осложненій. Единственное свидѣтельство того, что фактъ гибели самобытнаго порядка, болѣе столѣтія существовавшаго въ Украйнѣ, не прошелъ совершенно безслѣдно, мы находимъ въ актахъ, относящихся къ Екатерининской коммиссіи о составленіи новаго уложенія. Старыя хартіи были многимъ дороги въ Малороссіи, и на защиту ихъ нѣкоторые украинцы становились съ большой энергіей и страстностью. Отъ малороссійской коллегіи выбранъ

---

[159]) П. С. З., 10.236, 10.258, 10.825. Л о д ы ж е н с к і й, Исторія русскаго таможеннаго тарифа, 1883, 83.

[160]) Замѣтка объ усмотрѣнныхъ въ Малой Россіи недостаткахъ. В л а д и м і р с к і й-Б у д а н о в ъ, Акты по управленію Малороссіей, 103.

былъ въ Екатерининскую коммиссію нѣкій Наталинъ, „коллежскій совѣтникъ и членъ той коллегіи“, и ему коллегіей дано было „наставленіе“, проникнутое совершеннымъ равнодушіемъ къ традиціоннымъ основамъ малорусской политической жизни. На это наставленіе малороссійскій дворянскій депутатъ Григорій Политика отвѣтилъ подробнѣйшимъ „возраженіемъ“, которое является лучшимъ выраженіемъ взглядовъ украинскихъ автономистовъ того времени. „Добровольное подданство“ Малороссіи покоится, утверждаетъ Политика, на договорѣ Богдана Хмельницкаго, подтвержденномъ какъ договорами съ другими гетманами, такъ и жалованными грамотами. „Пользы, произшедшія Россійской Имперіи отъ сего добровольнаго Малыя Россіи соединенія“, по мнѣнію автора, велики и многообразны. Политика ихъ подробно перечисляетъ, ссылаясь на приращеніе государственнаго титула, безкровное присовокупленіе новой территоріи, службу казацкаго войска и т. д., и т. д. „За всѣ же свои службы, за всѣ принесенныя Россійской имперіи пользы, Малороссійскій народъ, восклицаетъ Политика, за лучшее и всѣхъ сокровищъ дражайшее возмездіе почиталъ слѣдующія Всемилостивѣйшихъ монарховъ своихъ при многихъ случаяхъ повторенныя обнадеживанія: А мы васъ всегда будемъ сохранять при прежнихъ вашихъ правахъ, привилегіяхъ и вольностяхъ, и въ томъ бы вамъ на Нашу Государскую милость быть благонадежными“. „И такъ оставляю, продолжаетъ авторъ, на справедливое и безпристрастное разсужденіе почтеннѣйшаго собранія Господъ Депутатовъ, не отважно ли, и въ свое ли дѣло вступила Малороссійская коллегія, а особливо видя такъ многія, такъ ясныя, такъ твердыя Малороссійскому народу на содержаніе онаго при прежнихъ правахъ, привилегіяхъ и вольностяхъ вѣнчанныхъ главъ утвержденія, чтобъ поколебать всѣ оныя и ввести въ Малую Россію такія учрежденія, которыя правамъ и вольностямъ оныя во всемъ противны, и тѣмъ нарушить святость договоровъ, храненіемъ своимъ дѣлающую честь Государямъ и утверждающую цѣлость и благоденствіе народовъ“ [161]).

---

[161]) Наставленіе выборному отъ Малороссійской коллегіи Наталину и возраженіе депутата Григорія Политики на оное наставленіе, 1852,23 слл. (Отд. отт. изъ Чтеній). Наказы дворянскимъ депутатамъ Екатерининской комиссіи

Какъ защищалъ представитель Малой Россіи гибнувшую автономію своего края.

V.

Слѣдующей окрайною, гдѣ русское правительство примѣнило, въ основныхъ ея чертахъ, созданную для Украйны систему самоуправленія, былъ прибалтійскій край, завоеванный Петромъ Великимъ въ 1710 г.

Центромъ балтійскаго края всегда была Лифляндія и Рига. Здѣсь — не въ Эстляндіи и Курляндіи — бьется на пространствѣ вѣковъ политическій пульсъ страны. Это сказывается и въ вопросѣ объ автономіи. Русская власть, при покореніи края, строитъ свои отношенія къ отдѣльнымъ его частямъ по образцу того, что ею было сдѣлано въ Лифляндіи.

Какъ много разъ повторялось въ исторіи завладѣнія западными окрайнами, завоеванію Ливоніи предшествовали обращенія къ населенію съ обѣщаніемъ всякихъ выгодъ отъ перехода подъ русскую власть. Такіе „универсалы“ и „мандаты“ публикуетъ и Борисъ Шереметевъ, фельдмаршалъ арміи Петра, на котораго были возложены военныя дѣйствія противъ шведовъ въ шведской Ливоніи. Въ этихъ документахъ содержится торжественное обѣщаніе возстановить, свято хранить и пріумножать нарушенные шведами привилегіи, права, законы и обычаи герцогствъ лифляндскаго и эстляндскаго [162]). Promissa Его Великоцарскаго Величества и его „unverbrüchlicher dessein“, о которыхъ говорилось въ универсалахъ Шереметева, были выполнены, какъ только изъ герцогствъ были вытѣснены шведы.

отъ Украйны напечатаны въ Сборникѣ И. Р. И. О., 68. Во всѣхъ этихъ наказахъ представители Малой Россіи просили о сохраненіи имъ ихъ правъ и привилегій. Однако нигдѣ не содержится обстоятельной правовой и политической аргументаціи подобной той, которая изложена въ возраженіи Политики. Въ преніяхъ малорусскія привилегіи отмѣчены сравнительно слабо. Главный бой сосредоточился вокругъ привилегій Лифляндіи и Эстляндіи, и здѣсь враждебное отношеніе къ автономіи окраинъ выразилось особенно ярко, о чемъ ниже. Это и не удивительно, такъ какъ къ 1767 г. отъ старой автономіи Украйны оставалось весьма немногое.

[162]) „Мандатъ“ Шереметева отъ конца Января 1710 г.: „...Man hat freyli

Первые принципіальнаго значенія акты [163]) состоялись въ моментъ взятія Риги. 4 Іюля 1710 г. Шереметевъ, [164]) послѣ нѣсколькихъ мѣсяцевъ осады города, отправилъ шведскому генералу посланіе, въ которомъ, угрожая усиленной бомбардировкой и ссылаясь на „von I. Ch. M. völliges pouvar", предлагалъ „umb einen raisonablen accord mit ihm tractiren" и обѣщалъ „so wohl für die

---

in Lief-und Ehst-Land Universales publiciren lassen, und darinnen die Versicherung gegeben, dass eine Wohlgebohrne Ritter-und Landschafft, von der Schwedischen servitude, und von der, so lange Zeit, mit dem grösten Unrecht erlittenen Reductions- und Liquidations-Gewalt, anitzo errettet, und in den vorigen Stand, und alte Freyheit restituiret werden solte; dieses ist, und bleibet auch noch Seiner Czaarischen Majestät, meines Allergnädigsten Herrn, unzerbrüchlicher dessein, welchen, weil er christlich und gerecht ist, der liebe Gott secondiren, und selbst ausführen helffen wird... Dass denen Einwohnern des Herzogthumb Lief-und Ehst-Land von Seiner Gross-Czaarischen Majestät alle Promissa allergnädigst werden gehalten, und die von der Schwedischen Obrigkeit beschworne, aber nicht gehaltene Privilegia, Rechte, Gesetze und Gewohnheiten, nicht mehr wie von ihnen zuvor, violiret, sondern retabliret werden, sollen; solches wird die Folgezeit lehren, und das Land Seine Gross-Czaarische Majestät, als seinen zeitlichen Erlöser ewig dafür ehren, lieben und danken..." Schirren, Die Capitulationen der livländischen Ritter-und Landschaft und der Stadt Riga vom 4. Iuli 1710, nebst deren Confirmationen, 1865, 29 ff.—О другихъ универсалахъ см. Историческія свѣдѣнія объ основаніяхъ и ходѣ мѣстнаго законодательства губерній остзейскихъ, 1845, 94.

[163]) Хронологически первымъ документомъ въ серіи балтійскихъ „аккордныхъ пунктовъ" является актъ капитуляціи Дерпта 1704 г., но онъ кратокъ и не представляетъ для насъ особаго интереса. П. С. З., 1985. Ср. Историческія свѣдѣнія, 94; Richter, Geschichte der deutschen Ostseeprovinzen, 1857—58, II, II, 300.

[164]) Прежде, чѣмъ вступить въ окончательные переговоры съ Ригою, Шереметевъ испросилъ указаній Петра. Очень характерно, что ни въ доношеніи Шереметева, ни въ отвѣтѣ императора вопросъ о привилегіяхъ рыцарства и земства не затронутъ, мелькомъ говорится о привилегіяхъ городскихъ, а все вниманіе сосредоточено на вопросѣ объ условіяхъ собственно военной капитуляціи. Вотъ выдержки: „I. Понеже губернаторъ Рижскій чинитъ корреспонденцію на наши письма и ежели склонны будутъ къ сдачѣ города и, во время тракту, будутъ желать всей призидіи быти свободной въ свое отечество и къ тому ружья и полевая артиллерія со аммуниціею требовать будутъ: и томъ какъ чинить?" Резолюція Петра: „Лучшебъ что ниже капитуляцію сдѣлать, однакожъ, ежели упрутся на какихъ нибудь (только бъ не чрезъ обычай всего свѣта) пунктахъ, прими городъ". „5. Съ купечествомъ какъ поступать? Нѣкоторые будутъ оставя свои домы въ Ригѣ, похотятъ ѣхать съ женами и

Qvarnison, als auch Einwohner des Landes und der Stadt solche Conditionen einzugehen, welche die gantze Weldt approbiren würde". Шведскій генералъ созвалъ въ замокъ находившихся въ Ригѣ представителей лифляндскаго рыцарства и земства и представителей города. Настроеніе, которое обнаружилось въ собраніи, доказало, что расчетъ Шереметева былъ совершенно правильнымъ. Съ одной стороны, городъ былъ истощенъ продолжительной осадой, тѣмъ, что протоколъ ландтага называетъ Manquement an eigener Subsistence, а съ другой ливонскія сословія, для которыхъ послѣдовательная перемѣна властителей была традиціей, мало дорожили шведскою властью, съ которой въ теченіе предшествующаго столѣтія вели энергичную борьбу [165]). Какъ бы то ни было, послѣ ряда совѣщаній и послѣ предварительной переписки съ Шереметевымъ, всѣ три элемента, изъ которыхъ слагалась, какъ государственный союзъ, тогдашняя Ливонія,—шведскій генералъ-губернаторъ, рыцарство и земство и городъ — выработали каждый отъ своего имени, „аккордные пункты" (Accords-Puncten), которые и были отправлены въ лагерь Шереметева. 4 Іюля 1710 года Шереметевъ утвердилъ, съ нѣкоторыми оговорками, всѣ три проекта „аккордныхъ пунктовъ" — съ шведскимъ генералъ-губернато-

---

съ дѣтьми въ Шведскіе городы или въ иные, куда имъ потребно: о томъ какъ повелите. А которые останутся въ Ригѣ и желать будутъ прежнихъ своихъ вольностей въ торгахъ, по привилегіямъ, предъ нами какъ въ сторонѣ Польской было, или у Шведовъ содержаны, и въ трактатахъ о томъ будутъ упоминаться: какъ со онымъ предложить"? Резолюція Петра: „Которые останутся, чинить по своему разсмотрѣнію, а которымъ позволено будетъ ѣхать, прежде отпуску, описаться". Можно предположить, что Шереметевъ, заключая свои аккордные пункты, гораздо болѣе широкіе, чѣмъ то, что онъ предвидѣлъ въ доношеніи, руководствовался общимъ смысломъ резолюціи Петра по первому пункту: „ежели упрутся на какихъ нибудь (только бы не черезъ обычай всего свѣта) пунктахъ, прими городъ". Документъ, который я цитировалъ, см. въ Перепискѣ и бумагахъ гр. Бориса Петровича Шереметева, Сборникъ И. Р. И. О., 25, 1878, 201.

[165]) Документы, касающіеся переговоровъ съ Шереметевымъ, у Schirren, Die Recesse der livländischen Landtage aus den Jahren 1681 bis 1711, 1865, 302 ff. Ср., кромѣ общихъ историческихъ сочиненій, Tiesenhausen, Die Eroberung Livlands und die Lebensgeschichte des G. K. von Tiesenhausen. Landraths des Herzogthums Livland im Jahre 1711, 1856.

ромъ [166]) съ „рыцарствомъ и земствомъ“ [167]) и съ городомъ. [168]) Утвержденіе и оговорки отмѣчены отдѣльно противъ каждой изъ весьма многочисленныхъ статей указанныхъ документовъ, причемъ въ оговоркахъ большею частью указывалось, что Шереметевъ не можетъ разрѣшить тотъ или другой вопросъ безъ приказа Его Царскаго Величества. Аккордные пункты съ шведскимъ генералъ-губернаторомъ касались, главнымъ образомъ, военныхъ условій сдачи крѣпости и упоминали лишь въ общихъ чертахъ о правахъ и вольностяхъ населенія; напротивъ того, аккордные пункты съ рыцарствомъ и съ городомъ даютъ полный перечень этихъ правъ и вольностей.

Акты 4 Іюля 1710 г. сами по себѣ не могли имѣть окончательнаго значенія; они нуждались въ санкціи Петра. Царь, не колеблясь, утвердилъ рѣшенія Шереметева. Это было сдѣлано 10 Сентября 1710 г. дарованіемъ лифляндскому рыцарству и земству и городу Ригѣ особыхъ жалованныхъ грамотъ [169]). Въ этихъ грамотахъ, получившихъ въ Лифляндіи наименованіе „Confirmatoria generalia“, „General-Confirmationen“, не содержалось никакихъ подробностей, но зато обязательство царя сохранять права и привилегіи облечено было въ весьма торжественную форму. Въ грамотѣ рыцарству и земству говорилось: „Того ради,... Мы за справедливо разсудили, на ихъ покорнѣйшее справедливое прошеніе Императорскою милостію позволить, дабы тѣмъ помянутое рыцарство и земство и оныхъ потомство такимъ образомъ толь паче побуждены были присяжную подданническую вѣрность, усердными добрыми услугами и по требованію времени и кровію и животомъ своимъ утвердить, чрезъ сіе помянутому вѣрному Нашему рыцарству и земству въ Лифляндіи и ихъ наслѣдникамъ всѣ ихъ напредъ сего благопріобрѣтенныя привилегіи, съ которыми Намъ уже поддались, а особливо привилегію Сигизмунда Августа, данную въ Вильнѣ 1561 года, статуты, рыцарскія права, вольности, принад-

---

166) Сборникъ И. Р. И. О., 25, 212 сл.; П. С. З., 2277; Schirren Capitulationen, 85 ff.

167) Schirren, Capitulationen, 35 ff.; П. С. З., 2279.

168) Schirren, Capitulationen, 65 ff.; П. С. З., 2278.

169) П. С. З., 2301, 2302; Schirren, Capitulationen 47 ff., 73 ff.

лежности (елико оныя къ нынѣшнему Правительству и времени приличаются), праведныя владѣнія и собственности какъ тѣ, которыми они дѣйствительно владѣютъ и пользуются, такъ и оныя, на которыя они отъ своихъ предковъ по своимъ правамъ и принадлежностямъ притязаніе имѣютъ, за Насъ и за Нашихъ законныхъ наслѣдниковъ, симъ и силою сего Милостивѣйше подтверждаемъ и укрѣпляемъ и обѣщаемъ, что они и ихъ наслѣдники, какъ прямо и справедливо есть, при всемъ томъ совершенно и непрестанно содержаны и охранены будутъ; однакожъ Наше и Нашихъ Государствъ высочество и права предоставляя безъ предосуженія и вреда,—почему всѣ и каждые поступати и содержать имѣютъ...". Въ жалованной грамотѣ городу Ригѣ, нѣсколько болѣе краткой, но столь-же торжественной, царь говорилъ: „..сице подтверждаемъ Мы симъ силою сего всѣ ихъ отдревле и отъ Государей до Государей благополученныя и до Насъ принесенныя привиліи, градскія права, статуты, суды, чины, вольности, древніе обычаи, преимущества, справедливости, наслѣдныя или отеческія маетности и владѣнія и обѣщаемъ имъ Милостивѣйше, что они и ихъ наслѣдники при томъ въ семъ непремѣнно содержаны и защищены будутъ...".

Кромѣ этихъ двухъ жалованныхъ грамотъ, предрѣшавшихъ не только настоящее, но и будущее, и долго въ самомъ дѣлѣ служившихъ прототипомъ даровавшихся Лифляндіи русскими государями особыхъ, подтверждавшихъ права и привилегіи, актовъ, Петромъ Великимъ были утверждены 12 Октября 1710 г. аккордные пункты съ рыцарствомъ и земствомъ и съ городомъ, причемъ послѣдовалъ указъ и на тѣ пункты, по которымъ Шереметевъ самъ дать отвѣты не рѣшился [170]).

Указанными шестью актами—двумя 4 Іюля, двумя 10 Сентября и двумя 12 Октября—дѣло исчерпано не было. Въ теченіе слѣдующихъ лѣтъ лифляндскій ландтагъ продолжалъ вести переговоры и переписку съ представителями русской власти, прося разъяснить или дополнить тѣ или другія постановленія актовъ 1710 г. Мы будемъ имѣть случай познакомиться съ документами, явившимися

---

[170]) П. С. З., 2304; 2303; Schirren, Capitulationen, 51 ff., 76 ff.

результатомъ этихъ переговоровъ, но главное значеніе принадлежитъ въ созданіи своеобразнаго положенія Лифляндіи именно вышеуказаннымъ шести. Добавлю еще, что при взятіи генераломъ Бауеромъ 12 Августа того же 1710 года второго большого города Лифляндіи Пернова, командиръ шведскаго гарнизона представилъ ему пункты, которые были утверждены генераломъ; эта „капитуляція, заключенная между Генералъ Порутчикомъ Боуеромъ и Шведскимъ комендантомъ Фонъ Швейгельмомъ“ въ общихъ чертахъ воспроизводитъ акты 4 Іюля [171]).

Оставалось завоевать Эстляндію; началось съ „универсала“, обѣщавшаго рыцарству и земству эстляндскаго герцогства и городу Ревелю сохраненіе ихъ правъ и привилегій [172]). Вслѣдъ затѣмъ приступлено было къ военнымъ дѣйствіямъ. Ревель былъ обложенъ 31 Августа, а 29 Сентября состоялась сдача. Обѣщанія универсала были осуществлены. Въ капитуляціи, подписанной 29 Сентября представителемъ шведской власти вице-губернаторомъ Паткулемъ и генераломъ Бауеромъ были опредѣлены условія сдачи крѣпости и общія гарантіи правъ [173]); въ тотъ-же день были подписаны аккордные пункты съ эстляндскимъ рыцарствомъ и земствомъ [174]) и съ городскими властями Ревеля [175]), даровавшіе имъ права и привилегіи. Черезъ полтора года, по просьбѣ эстляндцевъ, акты 1710 г. были дополнены торжественными, подписанными царемъ, жалованными грамотами: первая — отъ 1 Марта 1712 г. дана рыцарству и земству [176]), вторая—отъ 13 Марта того-же года городу Ревелю [177]).

По окончаніи сѣверной войны Лифляндія и Эстляндія были Ништадтскимъ договоромъ формально уступлены Россіи Швеціей. Ст. 10 договора, возвращаясь еще разъ къ правамъ и привилегіямъ

---

[171]) П. С. З., 2286.

[172]) 16 Августа 1710 г. П. С. З., 2287.

[173]) П. С. З., 2297; нѣмецкій подлинникъ у Winkelmann, Die Capitulationen der esthländischen Ritterschaft und der Stadt Reval nebst deren Confirmationen, 1865, 28 ff.

[174]) П. С. З. 2299; Winkelmann, 59 ff.

[175]) П. С. З., 2298; Winkelmann, 80 ff.

[176]) П. С. З., 2495; Winkelmann, 80 ff.

[177]) П. С. З., 2501; Winkelmann, 57 ff.

двухъ провинцій, постановлялъ: „Его Царское Величество обѣщаетъ притомъ, что всѣ жители Провинцій Лифляндскія и Эстляндскія, також де и острова Эзеля, шляхетные и нешляхетные, и въ тѣхъ Провинціяхъ обрѣтающіеся города, Магистраты, цѣхи и цунфты при нихъ подъ Свѣйскимъ правленіемъ имѣвшихъ привилегіяхъ, обыкновеніяхъ, правахъ и справедливостяхъ, постоянно и непоколебимо содержаны и защищены будутъ". Въ Абовскомъ мирномъ договорѣ между Россіей и Швеціей 1743 г. эти постановленія были безъ всякихъ измѣненій повторены, вмѣстѣ съ вторичнымъ подтвержденіемъ уступки завоеванныхъ Петромъ провинцій.

Такъ сложились источники балтійской областной автономіи. Нельзя сказать, чтобы формальная природа основныхъ актовъ 1710—1712 гг. представлялась вполнѣ ясною. Разнаго рода сомнѣнія возникали по этому поводу въ литературѣ, посвященной праву прибалтійскихъ провинцій.

Спрашивали себя, прежде всего, имѣютъ ли акты 1710 г. договорный, двусторонній характеръ. Балтійская публицистика и наука отвѣчали на этотъ вопросъ въ утвердительномъ смыслѣ. Напротивъ того, школа, во главѣ которой стоялъ и которую своимъ блестящимъ талантомъ создалъ Юрій Самаринъ, склонна отрицать наличность какого-либо договорнаго момента въ источникахъ балтійскихъ привилегій. Впервые въ рѣзкой формѣ споръ этотъ сталъ вестись со времени литературной кампаніи, которая вызвана была самаринскими Окрайнами Россіи. До того, повидимому, характеръ договорный и двусторонній актовъ не отрицался, но и защищался главнымъ образомъ мимоходомъ, безъ особенной настойчивости [177a]). Самаринъ воспользовался однимъ изъ такихъ, мимо-

---

[177a]) Въ ученой литературѣ кое-гдѣ отмѣчалось, что капитуляціи обязательны именно въ виду ихъ договорнаго характера. Такъ училъ, напримѣръ, B u n g e, Chronologisches Repertorium der russischen Gesetze und Verordnungen für Liv--Esth-und Curland, I, 1823, LVII, n. m.: Dass Capitulationen, ebenso wie andere im Kriege geschlossene Verträge, rechtliche Verbindlichkeit haben und heilig gehalten werden müssen, besonders, wenn die Ratification des Souveräns hinzugekommen ist, ist s c h o n n a c h d e n G r u n d s ä t z e n d e s e u r o p ä i s c h e n V ö l k e r r e c h t s nicht streitig, и далѣе ссылка на Мартенса и Шмельцинга. Въ оффиціальной перепискѣ встрѣчались тѣже утвержденія, см. напр. въ интересной бумагѣ ревельскаго магистрата къ генералъ-

ходомъ сдѣланныхъ, замѣчаній въ книгѣ ф. Бокка и обрушился на нихъ со всей энергіей, которой проникнуты его Окрайны Россіи. Въ книгѣ ф. Бокка [178]) говорилось о томъ, что универсалы Петра передъ завоеваніемъ Лифляндіи были построены на мысли о „bilaterales facio ut facias“, что Ништадтскій и Абовскій договоры поставили права княжествъ подъ международноправовую охрану, что акты 1710 г. являются двустороннимъ соглашеніемъ, которое не можетъ быть отмѣнено волей одной стороны. Самаринъ, собравъ воедино всѣ эти размѣщенныя по выноскамъ попутныя замѣчанія и склеивъ ихъ въ одно цѣлое, назвалъ это цѣлое особой „теоріей отношеній балтійскаго края къ Россіи“ и противопоставилъ ей свою теорію односторонняго характера балтійскихъ привилегій. Говоря объ актахъ 1710 г., онъ утверждалъ, что, во первыхъ, договора между Россіей и балтійскими провинціями не было, такъ какъ Россіи въ Ригѣ и Ревелѣ не съ кѣмъ было договариваться—въ 1710 г. не было лифляндскаго или эстляндскаго княжествъ, а были лишь отдѣльныя сословія, и такъ какъ край былъ завоеванъ у шведовъ; что, во вторыхъ, балтійскія привилегіи цѣликомъ заимствуютъ свою силу не отъ договоровъ и международныхъ обязательствъ, а отъ

губернатору отъ Сент. 1867 г., о сношеніяхъ на нѣмецкомъ языкѣ, которую приводитъ Самаринъ, Окрайны Россіи, Сочиненія, VIII, 1890, 134 слл. Единственное исключеніе въ старой балтійской литературѣ представляетъ анонимно выпущенная въ Лейпцигѣ брошюра Рижскаго бургомистра Отто Мюллера Die Livländischen Landesprivilegien und deren Confirmationen, 1841, гдѣ оспаривалось воззрѣніе, „als habe Peter der Grosse mit den Privilegien ein don gratuit gegeben, welches aus mera gratia consequenter revocabilis“ и этому взгляду противополагалось утвержденіе, что Петръ заключилъ „договоръ“ съ лифляндскими чинами, причемъ провинція дѣйствовала при этомъ „vermöge des ihr unbestritten zuständigen Autonomierechtes“; см. стр. 119 слл. О значеніи брошюры Мюллера—Bienemann, Die Staatthalterschaftszeit in Liv- und Estland, 1886, 17 ff. Самаринъ, Отвѣтъ Г. Г. ф. Бокку и Ширрену, Берлинъ, 1870, 59, прим. **), утверждалъ, что Ширренъ „заимствовалъ изъ нея значительную часть своихъ доводовъ и толкованій, во многихъ случаяхъ даже способъ выраженія и оборотовъ рѣчи“, что совершенно несправедливо. Болѣе ранніе корни ученія о двустороннемъ характерѣ капитуляцій надо искать въ перепискѣ по поводу введенія Екатерининскаго Учрежденія о губерніяхъ: о ней въ текстѣ ниже.

[178]) Livländische Beiträge, I, 2, 1867, 8, прим., I, 3, 1868, 253,; прим.; I, 1, 1867, 139, прим.

власти самодержавной, и уже Петромъ утверждены были съ оговоркою о „высочествѣ Нашемъ и Нашихъ государствъ"; онъ приходилъ къ выводу, что о какомъ-либо двухстороннемъ характерѣ привилегій рѣчи быть не можетъ.

Книга Самарина послужила къ тому, что до того мало опредѣленная и лишь наскоро обосновывавшаяся „балтійская теорія" скристализовалась. Въ этомъ отношеніи особенную роль съигралъ Ширренъ въ своемъ отвѣтѣ Самарину. Онъ ясно и категорически заявилъ, что акты 1710 г. носятъ договорный характеръ, причемъ не только капитуляціи, но и жалованныя грамоты. „Капитуляціи, утверждалъ Ширренъ, представляютъ собою основной договоръ. Генеральныя конфирмаціи, вмѣстѣ съ приложенными къ нимъ документами, являются ихъ ратификаціей. Ништадскій трактатъ есть дополнительный договоръ, международноправовая санкція капитуляцій". Рыцарство и земство не являлось просто сословіемъ, оно выступало въ аккордныхъ пунктахъ въ качествѣ представителя страны, „земскаго штата", какъ говорилось въ актахъ XVIII столѣтія. Наконецъ, оговорка грамоты лифляндскому рыцарству и земству о „высочествѣ и правахъ" отнюдь не задавалась цѣлью установить односторонній характеръ привилегій балтійскаго края, а имѣла въ виду лишь опредѣлить, что нѣкоторыя старыя привилегіи, совершенно несовмѣстныя съ русской властью въ краѣ, не должны дѣйствовать [179]).

Вслѣдъ за Ширреномъ въ литературѣ балтійскаго права ученіе о договорномъ характерѣ актовъ 1710 г. получаетъ нѣкоторое распространеніе,—хотя все же надо отмѣтить, что большинство балтійскихъ юристовъ предпочитаетъ осторожно обходить вопросъ. Такая точка зрѣнія развивается, напримѣръ, въ курсѣ балтійскаго гражданскаго процесса Бунге (сына), подробно доказывающаго, что акты эти составляютъ международный договоръ (ein Staatsvertrag) [179a]). По его мнѣнію, капитуляціи шведскихъ генераловъ сняли съ балтійцевъ ихъ присягу шведскому королю; сословія, сдѣлавшись свободными и независимыми, заключили договоръ съ генералами Петра; совокупность актовъ 1710 г. представляется

179) Schirren, Livländische Antwort an Herrn Juri Samarin, 1869, 134 ff.

179a) Th. v. Bunge, Der baltische Civilprocess nach der Justizreform vom Jahre 1889, I, 1891, 30 ff. Пользуюсь переводами Бѣляева въ статьѣ, цит. ниже.

автору въ такомъ видѣ: „тутъ мы имѣемъ: 1) сдѣланное подъ условіемъ обѣщаніе царя такого содержанія — жителямъ края будетъ сохраненъ ихъ настоящій правовой порядокъ, если они ему покорятся—это универсалы; 2) принятіе этого предложенія царя со стороны жителей края, но съ оговоркой: если нѣкоторыя условія, особенно сохраненіе существующаго правопорядка будетъ соизволено и соблюдено — это аккордные пункты; 3) безусловное принятіе поставленныхъ жителями края въ отношеніи правопорядка требованій, принятіе со стороны представителей царя — это отвѣты русскихъ генераловъ на аккордные пункты; 4) и, наконецъ, полное согласіе со стороны царя на обѣщанія его представителей — это жалованныя грамоты. Этой ратификаціей были окончательно заключены договоры, сословія принесли присягу на вѣрность, императоръ далъ императорское слово. Обѣ стороны стали нравственно связаны этими договорами".

Съ другой стороны, въ русской публицистикѣ мысли Самарина постоянно находили себѣ сочувственный откликъ. Въ 1869 г. Погодинъ, отвѣчая Ширрену, повторилъ часть аргументовъ Самарина, а, сверхъ того, прибавилъ свои; въ числѣ этихъ послѣднихъ заслуживаетъ вниманія указаніе, что всѣ акты до Ништадтскаго мира имѣли лишь временный характеръ [180]). Въ 1888 г. Харузинъ, подробно разбирая вопросъ о юридическомъ значеніи актовъ 1710 г., утверждалъ, что договорнымъ характеромъ обладала лишь капитуляція шведскаго генерала, но что она имѣла только переходное значеніе; что же касается аккордныхъ пунктовъ съ дворянствомъ и съ городами, то это—не что иное, какъ сочетаніе просьбъ одной стороны и милостей другой, а, сверхъ того, то — акты опять таки временнаго значенія, ибо истинный источникъ привилегій лежитъ не въ аккордныхъ пунктахъ, а въ жалованныхъ грамотахъ [181]). Наконецъ, нѣсколько лѣтъ тому назадъ, П. И. Бѣляевъ [182]) вернулся къ обсужденію вопроса, вооружившись тяжелой артиллеріей ссылокъ на учебники международнаго права и весьма глубокомысленныхъ

---

180) Остзейскій вопросъ. Письмо къ профессору Ширрену, 1869, 59 слл.

181) „Балтійская конституція", историко-юридическій очеркъ, 1888, 30 слл.

182) Общеимперскій законъ и мѣстныя остзейскія узаконенія, Ж. М. Ю., 1898, 9, 121 слл.

размышленій о природѣ международнаго договора вообще. Все это даетъ автору право придти къ заключенію, что въ актахъ 1710 г. нѣтъ на лицо необходимыхъ элементовъ такого договора.

Во всѣхъ этихъ взаимно противоположныхъ воззрѣніяхъ есть одна общая черта — потребность заднимъ числомъ исправить историческую дѣйствительность. Теперь, когда практическій смыслъ контроверзы исчезъ, не трудно взять историческіе факты такъ, какъ они складывались на самомъ дѣлѣ. Приходится, изучая возникновеніе балтійской автономіи, сталкиваться съ наличностью одновременно двухъ элементовъ — съ одной стороны, элемента договорнаго и, съ другой стороны, элемента односторонняго обѣщанія высшей власти,—лежащихъ въ основаніи автономіи, т. е. того самого сочетанія, которое, какъ мы знаемъ, лежало въ основаніи автономіи Украйны. Нѣтъ сомнѣнія, во-первыхъ, что аккордные пункты съ рыцарствомъ и земствомъ Лифляндіи и Эстляндіи и съ городами являются актами двусторонними. Допустимъ, что они были выражены въ формахъ просьбы, съ одной стороны, и отвѣта на эти просьбы, съ другой, что положеніе сторонъ не было равно, ибо другъ противъ друга стояли побѣдитель и побѣжденные, но все же эти акты заключены двумя сторонами, и эти стороны сходятся на опредѣленныхъ, взаимно обусловленныхъ, волеизъявленіяхъ. Само собою разумѣется, было бы наивно этотъ договоръ трактовать, какъ договоръ международный, ибо искусственно и невѣрно утвержденіе, будто съ капитуляціями княжества на минуту обрели значеніе самостоятельныхъ субъектовъ международнаго права, немедленно же ими утраченное, благодаря подданству Россіи. Не можетъ быть и рѣчи о договорахъ между государствами—Россіей и княжествами, но это отнюдь не значитъ, что договора не было. Бѣляевъ обнаруживаетъ незнаніе исторіи, когда строитъ такой силлогизмъ: „Перваго условія для существованія договора... самостоятельности субъектовъ, не было; не было, стало быть, и договора“. Развѣ, кромѣ международныхъ, нѣтъ никакихъ другихъ договоровъ? Не менѣе неправильны слова Ширрена, который изъ той же посылки приходитъ къ діаметрально противоположному выводу о временномъ государственномъ существованіи Лифляндіи и Эстляндіи: „Вы вполнѣ правы: подданные не могутъ заключать договоровъ съ монархами. Это мы знаемъ очень хорошо, и то же знали и наши

предки". Все дѣло въ томъ, что именно обратное знали предки, на которыхъ ссылается Ширренъ. Уже въ самомъ словѣ „аккордные пункты" современники актовъ 1710 г. давали лучшее опровержение всѣхъ послѣдующихъ отрицаній договорнаго характера капитуляцій рыцарства и земства и городовъ[183]). Договоръ подданныхъ и монарха—характернѣйшее явленіе стараго государственнаго права. Спросимъ себя, съ кѣмъ заключенъ былъ Петромъ этотъ государственноправовой договоръ. Онъ заключенъ между царемъ, съ одной стороны, и между признавшими его власть политическими организаціями прибалтійскаго края, съ другой. Споръ о томъ, представляли ли рыцарство и земство и города Лифляндію и Эстляндію, какъ провинціи, или они являлись просто „сословіями",—который велся между Самаринымъ и Ширреномъ,—представляется глубоко не-историчнымъ. Ширренъ весьма убѣдительно доказалъ, что военные начальники Петра, при взятіи Риги, вели переговоры съ „ландтагомъ" Лифляндіи, въ которомъ участвовали делегаты не только дворянства, но и городовъ края, и который представлялъ, въ общемъ сознаніи, „жителей страны", и что, въ частности, въ текстѣ аккордныхъ пунктовъ съ рыцарствомъ и земствомъ Лифляндіи имѣется рядъ положеній, относящихся ко „всей провинціи Лифляндіи", ко „всѣмъ жителямъ земли". Самаринъ отвѣчалъ на это къ дѣлу не идущими замѣчаніями на тему объ эгоизмѣ балтійскаго дворянства и о его пренебрежительномъ отношеніи къ другимъ сословіямъ края. Конечно, лифляндское или эстляндское рыцарство и земство и рижскіе или ревельскіе горожане являлись группами сословными. Но вѣдь мы имѣемъ дѣло съ сословнымъ строемъ, — а въ немъ именно и характерно сочетаніе институтовъ чисто государственныхъ съ институтами сословными. О томъ, что лифляндское рыцарство и земство и городскія власти Риги представляли Лифляндію можно говорить отнюдь

---

[183]) Харузинъ, 41, 44 замѣняетъ общепринятое и освященное П. С. З. выраженіе „аккордные пункты" терминами „аккордованные пункты", „аккордатные пункты", повидимому, чтобы придать имъ значеніе „пожалованные пункты" отъ слова „accorder". Это совершенно не отвѣчаетъ пониманію XVIII вѣка. Достаточно вспомнить, что Шереметевъ предлагалъ Ригѣ въ 1710 г. „um ein raisonablen accord mit ihm tractiren" (выше, стр. 332), чтобы установить правильное значеніе термина, несомнѣнно отвѣчающаго понятію „договоръ", „соглашеніе"

не съ меньшимъ основанiемъ, чѣмъ, напримѣръ, во Францiи стараго порядка можно было говорить о представительствѣ страны генеральными штатами. То, что стало казаться сомнительнымъ во второй половинѣ XIX вѣка, было совершенно яснымъ для Петра и его генераловъ, для лифляндскихъ дворянъ и рижскихъ городскихъ патрицiевъ. И нѣтъ сомнѣнiя, что аристократическiя толкованiя Ширрена ближе къ исторической дѣйствительности, нежели демократическiя Самарина.

Однако даже признавая, что аккордные пункты были договорами монарха съ „сословiями", представлявшими вошедшiя въ составъ Россiи Лифляндiю и Эстляндiю и, притомъ, договорами отнюдь не временными, ибо ни одна буква въ нихъ не оправдываетъ такого толкованiя, — я въ то же время никакъ не могу согласиться съ тѣми, кто говоритъ, что въ актахъ 1710 г. все „двусторонне". Договоръ начался аккордными пунктами съ генералами и окончился утвержденiемъ ихъ Петромъ. Дарованныя въ промежутокъ жалованныя грамоты представляютъ акты совершенно иного характера. Въ нихъ нѣтъ ни малѣйшаго даже намека на то, будто они являются лишь „ратификацiей" аккордныхъ пунктовъ; напротивъ того, текстъ ихъ безспорно свидѣтельствуетъ, что они признавались актами самостоятельнаго значенiя, и притомъ значенiя основного.

Эти основные и торжественные акты носятъ ярко выраженный одностороннiй характеръ; въ нихъ все время говорится о томъ, что государь „милостивѣйше" подтвердилъ тѣ или иныя права, „по милости и благосклонности" не отказалъ въ тѣхъ или иныхъ просьбахъ, и т. д. Но, будучи актами односторонними, жалованныя грамоты въ тоже время не могутъ быть отождествлены съ простымъ актомъ законодательной власти. Мы знаемъ, что по тексту ихъ они расчитаны на дѣйствiе безсрочное: права даруются не только наличнымъ дворянамъ или горожанамъ, но и ихъ потомству; царь обѣщаетъ охранять права не только за себя, но и за всѣхъ своихъ законныхъ наслѣдниковъ. Правда, эти безсрочныя обязательства сопровождаются такъ называемой clausula majestatis; царь говоритъ въ грамотѣ лифляндскому рыцарству и земству „однакожъ Наше и Нашихъ государствъ Высочество и права предоставляя безъ предосуженiя" или, по современному оффицiальному переводу

на нѣмецкій языкъ, „doch Uns und unserer Reiche Hoheit und Recht in allen vorbehältlich und sonder Nachtheil und praejudice". Эта оговорка, вмѣстѣ съ указаніемъ той-же грамоты на то, что права гарантируются „елико оныя нынѣшнему правительству и времени приличаются", вызывала тревогу въ лифляндцахъ еще въ моментъ дарованія грамоты. Ландтагъ 1710—1711 г., собранный въ Ригѣ, по возвращеніи командированнаго къ Петру Великому и привезшаго грамоту своего представителя, регирунгсрата Рейца, очень строго допрашивалъ его, почему въ актъ попали указанныя оговорки. Рейцъ объяснилъ, что clausula majestatis попала потому, что всегда помѣщается въ такого рода грамотахъ, а оговорка о сообразности даруемыхъ правъ нынѣшнему правительству и времени — чтобы сказать, что установленный актами эпохи гохмейстеровъ порядокъ обороны страны не утверждается царемъ, какъ не совмѣстимый съ тѣмъ, что отнынѣ эта оборона должна ложиться на царя. Не удовольствовавшись этимъ объясненіемъ, ландтагъ 13 февраля 1711 г. обратился къ тайному совѣтнику ф. Левенвольде, назначенному Петромъ своимъ „Plenipotentiario" въ Ригѣ, запрашивая его, ob nicht S. Gross Cz. Mt. fussfällig ersuchet werden solte, durch eine Allergnädigste Erkläruug erkennen zu geben, zu was ende in der General Confirmation die Worte eingerücket worden: Insoweit sich selbige auf itzige Herrschaft und Zeiten appliciren lassen. item, doch Unss und Unserer Reiche Hoheit und Recht in allem vorbehältlich und ohne praejudice. Левенвольде отвѣтилъ: Wäre es ein terminus generalis und ein solch reservatum, welches in solchen Fällen, fast bei allen Potentaten gebräuchlich, welches sie sich nicht nehmen lassen. Ohne dem wären von der dortigen Canceley so viele reservata eingerücket gewesen, wesshalb man Mühe gehabt, solche anzulehnen, also hätte man dieses, wie ein ohnedem gewöhnliches bestehen lassen müssen. Hätte also auch desfals die Rittersch. nicht Ursache an S. Mt. sich zu wenden, weil dieselbe ohnedem so genereuse wären, dass die Privilegien ehe vermehren als mindern würden [184]). Левенвольде былъ несомнѣнно правъ въ томъ отношеніи, что terminus generalis и reservatum лифляндской жалованной грамоты были обычными

[184]) Schirren., Recesse, 388, 400, 403, 406.

въ актахъ такого рода. Въ частности, въ документахъ по управленію балтійскимъ краемъ они встрѣчаются, начиная съ 1527 г., съ грамоты императора Карла V, подтверждавшей привилегіи эзельскаго дворянства [185]). Но нельзя сказать, чтобы объясненіе Левенвольде по существу было особенно опредѣленнымъ. Правда, Ширренъ въ своей полемикѣ съ Самаринымъ старался доказать, что представитель царя своимъ аутентическимъ толкованіемъ жалованной грамоты свелъ на нѣтъ значеніе оговорокъ, но такое утвержденіе едва-ли отвѣчаетъ смыслу отвѣта Левенвольде: изъ толкованія послѣдняго вытекаетъ лишь, что царь не имѣлъ въ виду уменьшать привилегіи края, но общее значеніе оговорокъ о правахъ суверенитета отнюдь не подрывается [186]).

Съ другой стороны, несомнѣнно, что представители русской власти при завоеваніи прибалтійскаго края не относились къ этимъ оговоркамъ особенно ревниво. По крайней мѣрѣ, чрезвычайно характерно, что ни въ жалованной грамотѣ городу Ригѣ, подписанной въ тотъ же день, что́ и грамота лифляндскому земству, ни въ грамотахъ эстляндскому рыцарству и земству и городу Ревелю 1712 г. объ этихъ оговоркахъ нѣтъ и помину; а между тѣмъ по общему содержанію своему всѣ четыре акта сходятся. Такъ какъ нѣтъ ровно никакихъ свидѣтельствъ, чтобы русская власть была намѣрена въ 1710—1712 гг. предоставить Ригѣ, Ревелю или эстляндскому земству бо́льшую автономію, нежели та, которая была предоставлена Лифляндіи, то надо предположить, что современники не видѣли вообще противорѣчія между дарованіемъ на вѣчныя вре-

---

[185]) Подробное перечисленіе прецедентовъ въ Историческихъ свѣдѣніяхъ, 113, прим.

[186]) Schirren, Livländische Antwort, 153 по поводу Левенвольде замѣчаетъ: Damit war alles gesagt, was irgend gewünscht werden mochte. Ein terminus generalis, somit keiner Confirmatio specialis zum Abbruch. Ein reservatum, somit ohne Kraft, wo es nicht förmlich geltend gemacht war. Dazu die beruhigende Erklärung: die Privilegien sollten gemehrt, nicht gemindert werden. Это совершенно произвольныя утвержденія. Общее его заключеніе сводится къ тому, что Петръ своими оговорками имѣлъ въ виду устранить обязательную силу при русской власти старыхъ лифляндскихъ актовъ 1449, 1566 и 1566 гг. Такая догадка равнымъ образомъ ничѣмъ не подкрѣплена. Всѣ разсужденія Ширрена въ этой ихъ части блестяще опровергнуты Самаринымъ, Отвѣтъ, 84 слл.

мена подтвержденія старинныхъ правъ прибалтійскаго края, съ одной стороны, и „высочествомъ" русскаго государя и русскихъ „государствъ".

Итакъ, въ основаніе особаго положенія Лифляндіи и Эстляндіи въ составѣ русскаго государства были положены Петромъ Великимъ акты двоякаго рода—съ одной стороны, договоры государственно-правового характера, а съ другой, жалованныя грамоты, данныя, на вѣчныя времена, основнымъ группамъ балтійскаго населенія, частью съ оговорками о правахъ „высочества" монарха, частью безъ нихъ. Я оставляю въ сторонѣ Ништадтскій и Абовскій трактаты; если на нихъ и ссылались иногда балтійцы, отстаивая свои привилегіи, то всеже, конечно, въ ихъ устахъ эта ссылка была юридически мертвою. Самаринъ писалъ: „На какомъ-же основаніи стали бы балтійцы теперь ссылаться на Ништадтскій трактатъ и противопоставлять статьи его статьямъ свода законовъ? Протестовать могла бы только Швеція, не опротестовавшая и великихъ преобразованій Екатерины II, а когда молчитъ Швеція, никто не въ правѣ самовольно присваивать себѣ ея роль, становиться на ея мѣсто, подавать за нее голосъ и напоминать русскому правительству о его обязанностяхъ по отношенію къ ней" [187]).

Не совсѣмъ тождественны формальные источники особыхъ правъ двухъ другихъ областей прибалтійской окраины—Эзеля и Курляндіи, присоединенныхъ къ Россіи — первый въ 1721 г., вторая въ 1795 г. Здѣсь никогда не было аккордныхъ пунктовъ, а дѣйствовали исключительно жалованныя грамоты. Хотя Эзель—теперь уѣздъ Лифляндской губерніи—находился въ 1710 г. также въ обладаніи Швеціи, но онъ составлялъ самостоятельный отъ Лифляндіи административный округъ, надъ которымъ учрежденія послѣдней, ни шведскія, ни земскія, никакой власти не имѣли. Его приходилось и завоевывать отдѣльно. Послѣ присоединенія Риги и Лифляндіи русскія войска перешли на Эзель и взяли Аренсбургъ, однако, повидимому, первоначально о присоединеніи острова не думали; онъ не былъ приведенъ къ присягѣ, и до конца сѣверной войны онъ продолжалъ оставаться шведскимъ [188]). Несмотря на это, Петръ

---

[187]) Самаринъ, Отвѣтъ, 97.

[188]) Buxhöwden, Beiträge zur Geschichte der Provinz Oesell, 1838, 96

настоялъ, заключая миръ, на томъ, чтобы и эта часть Ливоніи была ему отдана. Ништадтскій миръ, какъ мы видѣли, сдѣлалъ Эзель русскимъ, причемъ на островъ, по трактату, распространено было то условіе о сохраненіи древнихъ правъ и вольностей, которое относилось къ Лифляндіи и Эстляндіи. Никакихъ аккордныхъ пунктовъ и грамотъ Эзелю дано Петромъ не было. Не давали жалованныхъ грамотъ острову и ближайшіе преемники Петра, хотя, какъ мы ниже увидимъ, они возобновляли грамоты лифляндскія и эстляндскія. Къ Эзелю тѣмъ не менѣе примѣнены были тѣ же пріемы управленія, что и къ другимъ частямъ прибалтійскаго края, и русская власть оставила на островѣ его старинный политическій укладъ. Въ 1722 г. эзельское дворянство постановило послать въ Петербургъ депутацію, чтобы просить о подтвержденіи правъ; однако лишь въ 1725 г. депутаты выѣхали туда, но, по бѣдности своей и скудности ассигнованныхъ дворянствомъ средствъ, не дождавшись результатовъ [189]), вернулись въ Аренсбургъ.

Императрица Анна 28 марта 1731 г. первая даровала Эзелю грамоту по образцу тѣхъ, которыя при Петрѣ получили Лифляндія и Эстляндія. Грамота эта приводитъ объясненіе причинъ задержки въ конфирмаціи правъ и мотивовъ, которые привели, наконецъ, къ такой конфирмаціи. „Понеже Наши вѣрные подданные, говорится въ грамотѣ, Эзельской провинціи благородное рыцарство и земство, чрезъ присланнаго своего уполномоченнаго депутата Риттершафтсъ - Гауптмана капитана Николаева фонъ Креммерна, всеподданнѣйше представили, коимъ образомъ всѣ прежніе Государи и Владѣтели Эзельской провинціи общему рыцарству всѣ ихъ древнія привиллегіи, права, суды и христіанскія обычности генерально конфирмовали, а во время Россійской державы на тѣ ихъ привиллегіи Всепресвѣтлѣйшихъ Нашихъ предковъ генеральной конфирмаціи имъ не пожаловано, для того, что за неимуществомъ для челобитья о конфирмаціи депутата отправить и содержать имъ было нечѣмъ, всеподданнѣйше прося, дабы Мы по вступленіи Нашемъ въ самодержавное

189) Любопытные документы этой миссіи Барона Нолькена напечатаны у Buxhöwden, 117 ff.

правительство, съ высокосклонной Нашей Императорской Милости, имъ генеральную конфирмацію на всѣ ихъ привиллегіи, пожаловали такимъ образомъ и въ такой силѣ, какъ прежніе Шведскіе короли конфирмовали. И понеже оное рыцарство и земство Эзельской провинціи въ вѣрности Намъ всеподданнѣйше присягу учинили: того ради Мы, по Императорской Нашей самодержавной власти и имѣющей къ нимъ высокосклонной милости, въ разсужденіе ихъ прежнимъ Государямъ, а особливо блаженныя и вѣчно достойныя памяти всепресвѣтлѣйшимъ Нашимъ предкамъ, показанной усердной вѣрности и добрыхъ услугъ, имѣя безъ сомнѣнія надежду, что они Намъ и Нашимъ законнымъ Наслѣдникамъ также при всякихъ случаяхъ должность вѣрныхъ подданныхъ всегда оказывать и честно сохранять по силѣ своей присяги не оставятъ, на то ихъ всеподданнѣйше прошеніе всемилостивѣйше поступить соизволили... и тако чрезъ сіе оному Нашему вѣрному рыцарству и земству Эзельской Провинціи и ихъ наслѣдникамъ вольное употребленіе Евангельской вѣры, и всѣ ихъ напредъ сего благополучныя привиллегіи, съ которыми они къ Его Императорскому Величеству блаженныя и вѣчнодостойныя памяти къ Нашему Дядѣ и Государю Петру Великому Императору и Самодержцу Всероссійскому въ подданство пришли, такожъ и ихъ древнія права, суды христіанской обыкности, праведныя владѣнія и собственности какъ тѣ, которыми они дѣйствительно владѣютъ и пользуются, такъ и оныя, на которыя они отъ своихъ предковъ по своимъ правамъ справедливыя притязанія имѣютъ, за Насъ и за Нашихъ законныхъ Наслѣдниковъ симъ и силою сего всемилостивѣйше подтверждаемъ, укрѣпляемъ и обнадеживаемъ ихъ, что они и ихъ наслѣдники какъ прямо и справедливо есть при всемъ томъ совершенно и не нарушимо всемилостивѣйше всегда содержаны и охранены будутъ...“ [190]).

Курляндія была присоединена императрицей Екатериной II, въ 1795 г. Эта часть владѣній Ливонскаго ордена съ 1551 г. составляла особое, находившееся въ ленной зависимости отъ Польши, герцогство, просуществовавшее до конца XVIII вѣка.

---

[190]) Н. С. З. 5732.

Герцогство влачило довольно жалкое существованіе въ продолженіе всего этого столѣтія, служа театромъ непрекращающейся борьбы между своими сосѣдями съ востока, юга и запада. Съ третьимъ раздѣломъ Польши пробилъ часъ его конца. Присоединеніе было осуществлено въ весьма торжественныхъ формахъ. Императрица, именнымъ указомъ 15 Апрѣля 1795 г., объявила, что „присовокупляетъ на вѣчныя времена" къ имперіи княжества курляндское и семигальское и округъ пильтенскій; этому указу предшествовало формальное отреченіе послѣдняго герцога отъ своихъ правъ и манифесты курляндскаго ландтага и ландтага пильтенскаго, по которымъ Курляндія и Пильтенъ, во первыхъ, „отрекались" отъ зависимости отъ Польши и, во вторыхъ, „подвергали" себя, герцогство и округъ императрицѣ Екатеринѣ и „всевысочайшему ея скипетру" [191]). Несмотря на то, что среди курляндскаго дворянства было теченіе, требовавшее, чтобы „подверженіе" Россіи было обусловлено утвержденіемъ правъ и вольностей, присоединеніе совершилось безъ традиціонныхъ въ прибалтійскомъ краѣ оговорокъ и условій: ихъ нѣтъ ни въ актахъ Екатерины, ни въ актахъ ландтаговъ. Вѣрная своему унитарному идеалу, императрица подчеркнула въ моментъ присоединенія, что положеніе вновь присоединявшихся областей будетъ уравнено съ положеніемъ остальной Россіи. Въ особой грамотѣ, данной „княжествъ Курляндскаго и Семигальскаго, такожъ Пильтенскаго округа благородному рыцарству и земству, городамъ и всѣмъ обитателямъ" было сказано: „Объявляемъ при томъ Императорскимъ Нашимъ словомъ, что не токмо свободное исповѣданіе вѣры, отъ предковъ Вами наслѣдованной, права, преимущества и собственность, законно каждому принадлежащая, въ цѣлости соблюдены будутъ; но что отъ сего времени каждое состояніе народное вышеозначенныхъ областей имѣетъ пользоваться и всѣми *тѣми правами, вольностями, выгодами и преимуществами, каковыми древніе подданные Россійскіе по милости Нашихъ предковъ и Нашей наслаждаются*". Соотвѣтственно съ этимъ, въ Курляндіи очень скоро по присоединеніи были введены общеимперскія губернскія и сословныя учрежденія [192]).

---

[191]) П. С. З., 17. 319.

[192]) Въ талантливомъ очеркѣ *Бильбасова*, Присоединеніе Курляндіи,

Императоръ Павелъ указомъ 24 Декабря 1796 г. упразднилъ въ Курляндіи такъ же, какъ и на другихъ окраинахъ, большинство введенныхъ Екатериной русскихъ учрежденій, повелѣвъ вернуться къ старому устройству. Жалованной грамоты въ собственномъ смыслѣ Курляндіи онъ не далъ. Но указъ 23 Декабря 1796 г. повелѣвалъ „возстановить всѣ тѣ присутственныя мѣста, которыя по прежнимъ правамъ и привилегіямъ существовали“, и такимъ образомъ становился на почву традиціонныхъ въ балтійскомъ краѣ пріемовъ властвованія [193]). Это положеніе было оформлено Императоромъ Александромъ I, даровавшимъ Курляндіи первую грамоту [194]).

Аккордные пункты 1710 г. и жалованныя грамоты 1710, 1712, 1731 и 1801 г., являвшіеся правовымъ основаніемъ автономіи Лиф-

---

Историческія монографіи, II, 1901, 205 слл., дѣло представляется въ томъ видѣ, будто императрица Екатерина только потому настаивала на безусловномъ подчиненіи Курляндіи, что хотѣла тѣмъ избѣжать требованій о компенсаціяхъ со стороны Пруссіи, и будто, добившись безусловнаго присоединенія, она немедленно даровала права, о которыхъ хлопотала часть курляндскаго дворянства; ср. стр. 254, прим. 3 и стр. 258, прим. I. Бильбасовъ обратилъ вниманіе на первую часть приведеннаго постановленія грамоты, оставивъ безъ вниманія вторую. Нѣтъ сомнѣнія, что вовсе не о правахъ „древнихъ подданныхъ россійскихъ“ думали курляндцы, а о сохраненіи правъ самобытнаго самоуправленія. Права, которыя Екатерина даровала населенію, ограничиваются свободой вѣры и правами гражданскими, не политическими. Политическихъ правъ Екатерина не хотѣла давать, не дала и не могла дать, только-что передъ тѣмъ упразднивъ ихъ въ Лифляндіи и Эстляндіи; мѣры объединенія слѣдуютъ тотчасъ-же за присоединеніемъ. Поэтому приходится признать едва-ли искренней ту ссылку на прусскаго короля въ оправданіе настойчиваго желанія, чтобы присоединеніе Курляндіи состоялось безъ всякихъ условій, которая дѣлалась Морковымъ въ бесѣдѣ съ главнымъ курляндскимъ дѣятелемъ присоединенія фонъ-деръ-Ховеномъ. Объ обстоятельствахъ присоединенія, кромѣ Бильбасова, см. Seraphim, Geschichte Liv-, Est- und Kurlands, II, 1896, 631 ff.

193) П. С. З., 17. 681.

194) Грамоты этой въ П. С. З. не напечатано. Она датирована, согласно Историческимъ свѣдѣніямъ, 120, 15 Сентября 1801 г. На нее ссылается жалованная грамота императора Николая 1827 г., см. ниже. Мнѣ не удалось найти текста ни въ русской, ни въ нѣмецкой литературѣ. Позволительно догадываться, что въ основѣ своей она не отличается отъ другихъ, извѣстныхъ намъ, грамотъ того времени.

ляндіи, Эстляндіи, Эзеля и Курляндіи, никогда формально отмѣнены не были. Можно-ли сказать, что юридически они доселѣ сохранили силу? Отвѣтить на это не такъ легко. Двоякаго рода явленія осложняютъ вопросъ: во первыхъ, несмотря на приданный большинству жалованныхъ грамотъ безсрочный характеръ, онѣ сначала возобновлялись, а затѣмъ возобновляться перестали; вовторыхъ, въ царствованіе имп. Николая былъ изданъ сводъ мѣстныхъ узаконеній губерній остзейскихъ, котораго первая и вторая части кодифицировали публичное право края, а это ставитъ вопросъ, не замѣнилъ ли собою сводъ первоначальные акты, подтверждавшіе права и вольности.

Возобновленіе жалованныхъ грамотъ представляетъ чрезвычайно характерное и, вмѣстѣ съ тѣмъ, на нашъ современный взглядъ, юридически нѣсколько загадочное явленіе въ исторіи мѣстныхъ автономій. Жалованныя грамоты, данныя Петромъ Великимъ Лифляндіи и Эстляндіи и имп. Анной—Эзелю, были даны на вѣчныя времена: монархъ обѣщался за себя и за своихъ законныхъ наслѣдниковъ охранять права и вольности населенія. Казалось, что, когда на престолъ вступалъ наслѣдникъ, онъ eo ipso былъ связанъ грамотами своего предшественника. Однако обѣ стороны—и монархъ, и провинціи—повидимому, не были склонны мириться съ такимъ юридически необходимымъ выводомъ. Съ перемѣной каждаго царствованія провинціи высылаютъ къ монарху своихъ представителей, которые просятъ о возобновленіи жалованныхъ грамотъ, а монархи на то соглашаются. Такъ дѣло стояло до начала царствованія имп. Александра III, когда впервые въ грамотахъ балтійцамъ было сознательно отказано, и не мудрено, ибо къ тому времени очень значительная часть старыхъ учрежденій провинцій была уже упразднена. Если въ нѣкоторыя царствованія XVIII вѣка грамотъ и не давалось, то только потому, что, по краткости царствованія или по другимъ причинамъ, отдѣльныя части балтійскаго края не поспѣвали исхлопотать себѣ таковыхъ.

Было бы излишнимъ давать подробныя выдержки изъ всѣхъ грамотъ второй серіи или приводить подробныя данныя о ихъ происхожденіи [195]) Достаточно отмѣтить, что эти грамоты въ своихъ довольно

---

195) Привожу по Историческимъ свѣдѣніямъ, 115 слл. списокъ этихъ гра-

разнообразныхъ варіантахъ мало по малу уклоняются отъ первоначальныхъ образцовъ. Грамоты Екатерины I, Петра II [196]), Анны Іоанновны и Елизаветы Петровны въ общемъ близко напоминаютъ тексты грамотъ Петра Великаго: они также длинны и торжественны, также включаютъ иногда „оговорку о правахъ высочества", также сложно и, въ сущности, мало опредѣленно характеризуютъ объемъ предоставленныхъ провинціямъ правъ и привилегій. Образцомъ такихъ грамотъ можетъ послужить, хотя бы, грамота лифляндскому рыцарству

мотъ. Привилегіи лифляндскаго рыцарства и земства подтверждены: Екатериной I 1 Іюля 1725 г. (П. С. З., 4743), Петромъ II 12 Сентября 1728 г. (5330), Анной Іоанновной 23 Августа 1730 г. (5608), Елизаветой 25 Іюня 1742 г. (8573), Екатериной II 17 Декабря 1762 г. (11.727) и 27 Августа 1763 г. (11.905), Александромъ I 15 Сентября 1801 г., Николаемъ I 9 Февраля 1827 г, (889) и Александромъ II 17 Февраля 1856 г. (30.185). Привилегіи Риги—Петромъ II 13 Октября 1728 г., Анной Іоанновной 23 Августа 1730 г. (5609), Елизаветой 17 Сентября 1742 г. (8614), Екатериной II 27 Августа 1763 г. (11.904) и Александромъ I 15 Сентября 1801 г. (20.014). Привилегіи эстляндскаго рыцарства и земства—Екатериной I 1 Іюля 1725 г. (4743), Петромъ II 12 Сентября 1728 г. (5332), Анной 23 Августа 1730 г. (5607), Елизаветой 25 Іюля 1742 г. (8574), Екатериной II 21 Сентября 1763 г. (11.933), Александромъ I 15 Сентября 1801 г. (20.010), Николаемъ I9 Февраля 1827 г. (888) и Александромъ II 17 Февраля 1856 г. (30.136). Привилегіи города Ревеля—Екатериной I 1 Іюля 1725 г. (4743), Петромъ II 2 Сентября 1728 г., Анной 23 Августа 1730 г. (5610) Елизаветой 17 Сентября 1742 г. (8615), Екатериной II 21 Сентября 1763 г. (11.932), Александромъ I 15 Сентября 1801 г. и Николаемъ I9 Февраля 1827 г. (890). Привилегіи эзельскаго рыцарства и земства Елизаветой 27 Октября 1742 г. (8653), Екатериной II 17 Марта. 1764 г. (12.092), Александромъ I 13 Октября 1802 г., и Александромъ II 17 Февраля 1856 г. (30.188). Привилегіи курляндскаго рыцарства и земства—Николаемъ I 9 Февраля 1827 г. (891) и Александромъ II 17 Февраля 1856 г. (30.187). Я опускаю привилегіи нѣкоторыхъ городовъ—Дерпта, Пернова, Нарвы, Аренсбурга. Какъ видно изъ списка не всѣ повторныя жалованныя грамоты можно найти въ П. С. З.; пробѣлы изрѣдка восполняются изъ другихъ сборниковъ.

[196]) Въ П. С. З. нѣтъ грамоты Петра II лифляндскому рыцарству и земству, а есть лишь именной указъ, состоявшійся въ верх. тайномъ совѣтѣ первый пунктъ котораго въ двухъ словахъ говоритъ о подтвержденіи правъ и привилегій. Однако несомнѣнно, что послѣдствіемъ этого указа была жалованная грамота, по образцу тѣхъ, кои одновременно даны Эстляндіи (П. С. З., 5332), Ригѣ и Ревелю (Сборникъ Р. И. О., 84, 1893, 485 слл., 489 слл.), которая однако, какъ многія другія грамоты, не попала въ П. С. З.

и дворянству, данная Елизаветой въ 1742 г. Въ ней говорится о томъ, что лифляндское рыцарство и земство „со всею тою провинціею“ „сдались и подданными учинились“ Петру Великому, а въ 1721 г. княжество было уступлено Россіи шведами, что къ императрицѣ, по вступленіи ея на престолъ, были присланы ландраты ф. Кампенгаузенъ и ф. Будденброкъ съ просьбой о конфирмаціи правъ и привилегій, что императрица милостиво снизошла къ этой просьбѣ и подтверждаетъ привилегіи, въ томъ числѣ привилегію Сигизмунда Августа 1561 г., статуты рыцарскіе, права, вольности, свободы, справедливости, „елико оныя при нынѣшнемъ правительствѣ возможно употребить“, все это такъ, какъ утверждено было Петромъ Великимъ и его преемниками; конфирмація дается отъ имени императрицы и ея законныхъ наслѣдниковъ и сопровождается „обнадеживаніемъ“, что права будутъ сохранены теперешнему рыцарству и земству и ихъ наслѣдникамъ; оговорки о „правахъ высочества“ не имѣется. Какъ видно, этотъ актъ почти тождественъ съ актами Петровскими. Перемѣну вносятъ грамоты императрицы Екатерины II. Онѣ гораздо болѣе кратки и просты. Возьмемъ, напримѣръ, грамоту эстляндскому рыцарству и земству 1763 г. Въ ней говорится, что, такъ какъ Эстляндіи была Петромъ „дозволена“ капитуляція 1710 г. и такъ какъ, въ силу этой капитуляціи и послѣдующихъ конфирмацій, провинція доселѣ пользуется правами и привилегіями, то императрица подтверждаетъ рыцарству и земству и потомству „всѣ тѣ права, преимущества, вольности, уставы и привилегіи“, которыя „дозволилъ“ Петръ Великій грамотой 1712 г. Всего важнѣе упраздненіе въ этой грамотѣ указанія, что права и привилегіи даются не только за монарха, но и за его законныхъ преемниковъ. Императрица прямо говоритъ: „Мы все оное (права и привилегіи) безъ малѣйшаго отъ Насъ нарушенія Императорскимъ Нашимъ словомъ дозволяемъ и утверждаемъ“. Эта краткая редакція сохраняется при Александрѣ I, при Николаѣ I и при Александрѣ II, однако съ существенными исправленіями. Во первыхъ, отсутствовавшая въ грамотѣ Екатерины II оговорка о неприкосновенности суверенныхъ правъ монарха въ этихъ новыхъ грамотахъ возстановляется, и возстановляется въ новыхъ словахъ— права и привилегіи даются, „елико сообразны они съ общими государства Нашего установленіями и законами“; во вторыхъ, исче-

заетъ точная ссылка на первоначальные акты утвержденія правъ. Можно привести одну ихъ такихъ грамотъ. Возьмемъ, напримѣръ, грамоту Александра II курляндскому дворянству, послѣднюю грамоту, полученную Курляндіей отъ русскихъ монарховъ. „Нашему любезновѣрному Курляндскому дворянству. Объявляемъ чрезъ сіе всѣмъ и каждому, кому о томъ вѣдать надлежитъ, что по поводу принесеннаго Намъ всеподданѣйшаго прошенія отъ курляндскаго дворянства, чрезъ своего губернскаго предводителя фонъ Гана, Мы не токмо Всемилостивѣйше оставляемъ дворянству сему всѣ прежніе его права, обычаи, установленія, преимущества и привилегіи, на томъ основаніи, на коемъ оно, по силѣ высочайшихъ грамотъ и указовъ Августѣйшихъ предковъ Нашихъ, нынѣ пользуется, но и подтверждаемъ постановленія въ Царствованіе блаженной и вѣчно славной памяти любезнѣйшаго Родителя Нашего Государя Императора Николая Павловича въ пользу края сего изданныя, дозволяя означенному дворянству всѣми сими правами, привилегіями и преимуществами, елико сообразны они съ общими государства Нашего постановленіями и законами, свободно пользоваться, и обнадеживая при томъ Императорскимъ Нашимъ словомъ, что на семъ основаніи все оное сохранено и удержано будетъ безъ малѣйшей отъ Насъ перемѣны. Во увѣреніе чего и сію Нашу грамоту Мы Собственной рукой Всемилостивѣйше подписали и Государственной Нашей печатью укрѣпить повелѣли“.

Перемѣны, которыя постепенно вносились въ акты утвержденія правъ балтійскихъ провинцій, не представлялись только редакціонными. Въ нихъ сказывалась весьма существенная перемѣна взглядовъ на формальное значеніе привилегій. Отмѣченный выше фактъ очень ранняго появленія сознанія необходимости возобновлять то, что даровано было безсрочными соглашеніями и вѣчными жалованными грамотами, самъ по себѣ служилъ показателемъ, что за русской верховной государственной властью молчаливо признавалось право привилегіи отмѣнить или, по крайней мѣрѣ, ихъ измѣнить. Исправляя тексты грамотъ, внося въ нихъ существенно новыя оговорки, русскіе монархи шли по тому пути, что указывался двойственнымъ характеромъ первоначальнаго пониманія значенія аккордныхъ пунктовъ и грамотъ, осуществляли тоже право—съ точки зрѣнія первоначальныхъ актовъ, казалось, сомни-

тельное—распоряжаться объемомъ автономныхъ правъ прибалтійскихъ провинцій.

Въ 1845 г. вопросъ о формальной силѣ грамотъ еще осложнился изданіемъ Свода мѣстныхъ узаконеній губерній Остзейскихъ. Сводъ этотъ раскрылъ ссылку грамотъ на старинныя права и вольности и сдѣлалъ попытку—въ первой своей части „Учрежденія“ и во второй „Законы о состояніяхъ“—дать полную характеристику прибалтійскаго публичнаго права. Онъ засталъ балтійскій порядокъ не въ его первоначальной цѣлости: около полутора столѣтія русской власти не прошли даромъ; однако все основное, что создано было актами эпохи присоединенія, оставалось еще неприкосновеннымъ, и традиціи жалованныхъ грамотъ были еще живы. Естественно сталъ на очередь вопросъ, каково соотношеніе первоначальныхъ актовъ балтійскаго края и вновь изданнаго свода.

Сводъ опубликованъ былъ при манифестѣ имп. Николая I отъ 1 Іюля 1845 г. [197]) Въ немъ говорилось, что имп. Николай повелѣлъ „собрать, привести въ точную извѣстность и опредѣлительность всѣ имѣющія силу въ Остзейскомъ краѣ, по дарованнымъ оному предками Нашими и утвержденнымъ Нами правамъ постановленія“ и утвердилъ выработанныя на этихъ основаніяхъ первую и вторую части свода. Относительно формальной силы свода именной указъ 1 Іюля содержалъ постановленія, заимствованныя изъ извѣстнаго манифеста 1832 г. объ общемъ сводѣ законовъ и изложенныя въ §§ 1, 2 и 5 указа: „Сіи первыя части Своца мѣстныхъ узаконеній губерній Остзейскихъ должны воспріять полную силу и дѣйствіе закона 1 Января 1846 года (§ 1). Съ сего времени статьи оныхъ должны быть приводимы и примѣняемы въ дѣлахъ всѣхъ правительственныхъ и судебныхъ мѣстъ на томъ же основаніи, какъ дѣлаются подобныя указанія на статьи общаго Свода Законовъ Имперіи (§ 2). Въ отношеніи къ сему Своду мѣстныхъ узаконеній губерній Остзейскихъ, коими такъ же, какъ общимъ Сводомъ законовъ Имперіи, не измѣняются ни въ чемъ сила и дѣйствіе существующихъ постановленій и оныя только приводятся въ единообразіе и систему, порядокъ, установленный на случай неясности самого

197) П. С. З., 19. 146.

закона въ существѣ его или же недостатка или неполноты его изложенія, для поясненія и дополненія законовъ остается тотъ же, какой существовалъ донынѣ (§ 5)“.

Въ этихъ постановленіяхъ заключается такая же неясность, какая лежала въ правилахъ манифеста 1832 г. объ общемъ сводѣ. Гораздо раньше, чѣмъ въ Россіи возникла извѣстная полемика на тему о томъ, является ли сводъ закономъ или нѣтъ, тотъ-же вопросъ по поводу именного указа 1845 г. возбудилъ рѣзкое разногласіе въ литературѣ балтійской. Поставленный въ общей формѣ въ спеціальной статьѣ Гюргенса, появившейся въ 1866 г. [198]), онъ съ большою страстностью обсуждался, примѣнительно къ частному вопросу о значеніи капитуляцій послѣ изданія свода, въ полемикѣ Самарина и Ширрена. Самаринъ утверждалъ, что „самымъ фактомъ изданія Свода мѣстныхъ узаконеній, такъ называемыя, привилегіи, въ формальномъ отношеніи, упразднялись; иными словами: онѣ теряли характеръ привилегій, хотя содержаніе ихъ нисколько не отмѣнялось, а только переносилось, какъ мѣстное законодательство одной области, въ общую систему государственныхъ законовъ“. Въ доказательство Самаринъ ссылался на указъ 1845 г., опуская въ немъ § 5 [199]). Ширренъ поспѣшилъ противопоставить, въ своемъ отвѣтѣ Самарину, указаніе на пятый пунктъ акта 1845 г., гласившій, что сила и дѣйствіе существующихъ постановленій ни въ чемъ не измѣняется сводомъ, и на вводныя фразы указа о дѣйствующихъ особыхъ правахъ прибалтійскаго края, и категорически утверждалъ, что всѣ старыя грамоты и послѣ свода сохранили силу закона и что въ частности подтвержденія правъ 1710 и слѣдующихъ годовъ „стоятъ выше всѣхъ возможныхъ кодификацій“ [200]).

---

198) Gürgens, Das Verhältniss des Provinzialgesetzbuchs zu den alten Rechtsquellen, Baltische Monatsschrift, XIII (1866), 271 ff. По мнѣнію его одинъ сводъ можетъ примѣняться въ тѣхъ случаяхъ, когда въ немъ есть необходимая норма, хотя бы она невѣрно кодифицировала старое право; въ тѣхъ же случаяхъ, когда норма эта въ сводъ не внесена, а равно для истолкованія нормы, внесенной въ сводъ, можетъ быть примѣняемо старое право.

199) Самаринъ, Окраины Россіи, Соч., 8, 56.

200) Schirren, Livl. Antwort, 143: also werden wir doch auf Quellen

Нѣтъ надобности входить здѣсь въ подробное обсужденіе этого спора. Даже допуская, что анализъ указа 1845 г. могъ бы дать точный отвѣтъ на возникшія сомнѣнія,—въ чемъ, если судить по параллельной полемикѣ относительно силы общаго свода, позволительно сомнѣваться,—мы въ правѣ здѣсь воздержаться отъ этого анализа, ибо у насъ есть на лицо стоящій внѣ текста указа 1845 г. фактъ, разрѣшающій, на мой взглядъ совершенно безспорно, контроверзу Самарина и Ширрена. Фактъ этотъ—жалованныя грамоты, данныя Лифляндіи, Эстляндіи, Эзелю и Курляндіи императоромъ Александромъ II черезъ одиннадцать лѣтъ послѣ указа 1845 г. Изъ текста этихъ грамотъ—текста намъ уже извѣстнаго—вытекаетъ съ полной очевидностью, что предположеніе Самарина, будто съ появленіемъ свода мѣстныхъ узаконеній нѣтъ болѣе „привилегій" въ формальномъ смыслѣ, было совершенно невѣрнымъ. Грамоты эти ни словомъ не упоминаютъ о томъ, что особенности управленія балтійскаго края съ 1845 г. стали покоиться только на сводѣ: напротивъ того, онѣ совершенно категорически указываютъ, что права, обычаи, установленія, преимущества и привилегіи основаны на силѣ высочайшихъ грамотъ предковъ Александра II, въ частности имп. Николая Павловича, а впредь будутъ покоиться на грамотѣ Александра II. Такимъ образомъ споръ о силѣ свода мѣстныхъ узаконеній и жалованныхъ грамотъ разрѣшенъ законодателемъ въ томъ смыслѣ, что съ изданіемъ свода

---

zurückzugehen haben, welche älter sind, als dieser Provincial-Swod, auf „Rechte, Gebraüche, Statuten, Privilegien and Vorzüge, welche in Kraft und Geltung gewesen sind, bevor er in Kraft und Geltung trat, auf Gnadenbriefe und Ukasen Unserer Erhabenen Vorfahren" und wir finden uns Schritt zu Schritt von 1856 nach 1827, von 1827 nach 1801, nach 1796 zurück verwiesen, nach 1762, 1742, 1741, 1728, 1725, 1721, bis auf den Nystädter Frieden und auf die Confirmationen des Jahres 1710, und stehen nun wieder an der Urquelle alles unsers heutigen Rechts und unserer Gesetze, hoch über allen Codifikationen, Confiscationen und Zollustaws..." Послѣднія слова—намекъ на фразу Самаринскихъ Окраинъ, которая проводится въ текстѣ ниже. Вопросъ обсуждается въ литературѣ до настоящаго времени. Ср., напр., Erdmann, System des Privatrechts der Ostseeprovinzen Liv-, Est-und Curlands, I, 1889, 4 f., который доказываетъ, что сводъ мѣстныхъ узаконеній, какъ утвержденный von Seiten der gesetzgebenden Gewalt, является непосредственнымъ источникомъ мѣстнаго права.

сила грамотъ не исчезла, а остается тою же, какой была въ моментъ ихъ изданія.

„Учрежденія, права и обычаи балтійскихъ дворянскихъ и городскихъ обществъ, по завоеваніи Петромъ I Лифляндіи и Эстляндіи, и позднѣе, по принятіи Екатериною II Курляндскаго герцогства въ составъ имперіи, были признаны русскимъ правительствомъ и утверждены гуртомъ... Можно сказать, что Россія позволила балтійскимъ сословіямъ и обществамъ перевести съ собою, черезъ государственную нашу границу, весь юридическій свой багажъ, не подвергая его таможенному осмотру и отложила обстоятельный переборъ его до другого времени". Такъ начинаетъ Самаринъ свои Окрайны Россіи. Это изображеніе представляется правильнымъ. Къ прибалтійскому краю не примѣнимы современныя мѣрки: теперь государство само отмежевываетъ самоуправляющимся областямъ кругъ вопросовъ, подлежащихъ свободному ихъ вѣдѣнію, или отмежевываетъ себѣ тотъ кругъ вопросовъ, за предѣлами котораго предоставляетъ самоуправляющейся общинѣ свободу власти. По отношенію къ прибалтійскому краю не былъ выбранъ ни тотъ, ни другой путь. Основными актами отдѣльныхъ балтійскихъ провинцій были конфирмованы права въ совершенно неопредѣленномъ объемѣ. Мы видѣли, какъ описываются эти права въ лифляндскихъ, эстляндскихъ, эзельскихъ и курляндскихъ жалованныхъ грамотахъ. Соотвѣтственное постановленіе имѣется въ лифляндскихъ земскихъ и другихъ аккордныхъ пунктахъ. Въ лифляндскихъ пунктахъ спеціальнымъ постановленіямъ предшествуетъ постановленіе общее столь-же неопредѣленнаго содержанія—права сначала утверждаются in genere, а затѣмъ in specie. Утвержденіе in genere такъ описываетъ объемъ подтверждаемыхъ правъ: „alle ihre wohlhergebrachte Privilegien, Rechte, Gewohnheiten und Immunitäten, Possessionen und Gerechtigkeiten in Geist- und weltlichen Sachen von und bey welcher Obrigkeit selbige auch von Zeit zu Zeit acquiriret und genutzet worden, oder haben genutzet werden können..., unter velchen die Ritterschaft vor andern das privilegium Sigismundi Avgusti Feria sexta post Catharinam Anno 1561. zu Wilna datirt, explicite anführet"—то есть совершенно тождественно тому, что устанавливали жалованныя

грамоты до Екатерины II. Это постановленіе неопредѣленно вдвойнѣ: та привилегія Сигизмунда Августа 1561 г., на которую ссылаются аккордные пункты, въ свою очередь, кромѣ нѣкоторыхъ спеціальныхъ правилъ, заключала основное постановленіе слѣдующаго, столь же мало опредѣленнаго, содержанія: „Cum nihil respublicas magis quassare atque concutere soleat, quam legum, consuetudinis atque moram mutatio; sacra Regia Maiestas vestra bene constitutas Respublicas hac ratione, non modo servandas, sed collapsas restituendas prudentissimo atque vero divino consilio censuit; quod per Illustrissimum et Magnificum principem ac Dominum Nicolaum Ratzewill, in Olika et Nischewitz ducem, Palatinum vilnensem, Dominum nostrum clarentissimum, Principibus, Nobilibus, Civitatibus atque statibus Livoniae, sub ipsius Sacrae Regiae Maiestatis plenae potestatis mandatique proposito scripto promiserit, nobis non solum Germanicum Magistratum, sed et iura Germanorum propria atque consueta permissuram, concessuram atque confirmaturam se esse, quod et ad praesentis status conservationem et collapsi erectionem restitutionemque facit plurimum“. [201]) Итакъ уже въ той привилегіи Сигизмунда Августа, которую лифляндцы особенно цѣнили и которую подтвердилъ по ихъ просьбѣ Петръ Великій, права и преимущества Лифляндіи описывались въ очень общей и лишенной ясныхъ границъ формулѣ. Столь же общими выраженіями описываются права и въ другихъ аккордныхъ пунктахъ 1710 г. [202]). Такимъ обра-

---

[201]) Привилегія Сигизмунда Августа 1561 г. является актомъ, по которому Ливонія перешла подъ власть Польши. Это отнюдь не единственный въ исторіи прибалтійскаго края документъ, которымъ до перехода подъ власть Россіи краю гарантировались права и привилегіи. Къ тому же привилегія 1561 г. соблюдалась поляками не очень точно, а при шведахъ и вовсе не дѣйствовала. Въ 1710 г. о ней вспомнили, но, такъ какъ подлиннаго текста ея не оказалось (obgleich die Ritterschaft per injurias belli ac temporum von dem original abkommen), то сослались въ аккордныхъ пунктахъ, что текстъ „unter publiquen Schribenten von den Historico D. Cytrao nach seinen paragraphis beschrieben undreferiret ist“. Текстъ, взятый изъ Dar. Chytraei Chonicon Saxoniae Lips. 1593, напечатанъ у Schirren, Capitulationen, 2 ff.

[202]) Въ эстляндскихъ земскихъ аккордныхъ пунктахъ (II): „Alle Privi-

зомъ общій объемъ правъ и привилегій, подтвержденныхъ балтійскимъ провинціямъ, оказывался неопредѣленно очерченымъ и былъ лишь ссылкою на исторически накопленный правовой „багажъ“ края.

Но въ аккордныхъ пунктахъ съ Лифляндіей, съ Ригой, съ Эстляндіей и съ Ревелемъ, кромѣ этихъ конфирмацій in genere, имѣлись еще конфирмаціи in specie; онѣ даютъ гораздо болѣе полную картину того, что создано было въ 1710 г. Петромъ въ присоединенныхъ провинціяхъ. Эти особыя правила, если ихъ свести воедино, устанавливали, что государственное управленіе въ самомъ широкомъ смыслѣ слова ведется въ краѣ мѣстными органами власти и на основаніи мѣстнаго законодательства. Петромъ подтвержденъ не просто правовой status quo, который онъ засталъ въ провинціяхъ, ибо шведы вели въ послѣднія десятилѣтія своей власти въ краѣ рѣзко выраженную объединительную политику и игнорировали традиціонныя вольности, а въ сущности утвержденъ тотъ идеалъ самоуправленія, который балтійцы отстаивали въ борьбѣ со шведами въ теченіе указанныхъ десятилѣтій. Предѣлы этого самоуправленія опредѣлены слѣдующимъ образомъ.

Прежде всего, балтійскія провинціи сохраняютъ въ цѣломъ свой собственный административный механизмъ, „въ дѣлахъ духовныхъ и мірскихъ“, какъ говорятъ аккордные пункты. Начнемъ „съ дѣлъ мірскихъ“. Лифляндская земская капитуляція (§ 5) гласитъ: „Der Status provincialis wird plenarie retabliret und die Ritter-

---

legien, Donationes, Statuten, Immunitäten, Alte wohlgebrachte Landes Gewohnheiten von denen Glorwürdigsten Königen in Dennemark, item denen Hoch- und Herr Meistern dem Lande und Adel gegebene und von Zeiten zu Zeiten confirmirte Prerogativen, wie selbe in ihrem tenore von Wort zu Wort lauten zu confirmiren und zu erhalten“; ср. III. Аккордные пункты Риги, § 2. Аккордные пункты Ревеля, § 1. Эстляндскіе пункты не ссылаются, какъ лифляндскіе земскіе, на опредѣленный старый актъ; слѣдуетъ однако отмѣтить, что привилегіи Эриха XIV 1561 г. земству и городу Ревелю, имѣющія для Эстляндіи тоже значеніе, что привилегія Сигизмунда Августа для Лифляндіи, равнымъ образомъ подтверждаютъ весьма неопредѣленно описанный кругъ вольностей. Ср. привилегію рыцарству, § 3, и Ревелю, § 3. Winkelmann, 11 ff.

schaft bey den von alters dabey gehabten Competenzen conservirt“ [203]); Петромъ положена на этотъ пунктъ слѣдующая резолюція: „На прошеніе объ учрежденіи провинціальныхъ чиновъ по обыкновенію ихъ, какъ позволено (Шереметевымъ), такъ при томъ и останется, и Его Царскаго Величества Министръ Баронъ Фонъ Левенвольдъ, котораго Его Величество, подъ образомъ установленной Коммиссіи, своимъ полномощнымъ въ Лифляндіи милостивѣйше опредѣлили, на исполненіе того полный наказъ имѣетъ“... Въ эстляндской земской капитуляціи это постановленіе выражено еще яснѣе (§§ 4 и 5): „Die Landes Policey und Jurisdiction wie von Alters und Herr Meisters Zeiten, als das Oberlandgericht und alle davon dependirende Niedergerichte, als Manngerichte und Hakengerichte in Ihren alten Würden und Wesen zulaszen.—Und diesem nach, denen 12. Land Räthen und Land Marschall, Ihre vorige Würde, dignität und Rang, die der Rahtstuhl von denen Königen in Dennemarck und Hoch und Herr Meistern gehabt und genoszen, wieder zugeben und Ihren Rang beyzubehalten“. [204]). Въ аккордныхъ пунктахъ Риги (§§ 4, 5 и 9) сказано: „Dass alle der Stadt Magistrat und Richter so wohl in Polizey als Justice Sachen, nebst ihren gehörigen Beambten in ihren Aembteren, gerichtsbarkeiten, Verrichtung und Rechten, und bei ihren Salariis unverändert verbleiben, auch die Ihnen von der Stadt restirende Lohn, von dem Einkommen derselben Ihnen contractmässig entrichtet werden solle. Dass alle andere Stände, grosse und kleine Gülde, Compagnien, ämbter und Stifftung, so geist—als weltliche, in und bey der Stadt, in ihrem Stande und bey ihren Einkünften, unter den bissher gewesenen der Stadt Direction verbleiben und beibehalten werden sollen. Der Rath und die Stadt alss Metro-

---

[203]) Переводъ П. С. З.: Надлежитъ штатъ провинціальной совершенно въ прежнее состояніе привести, и рыцарство при древнихъ при томъ имѣвшихъ правахъ сохранить.

[204]) Переводъ П. С. З.: Чтобъ оставить земскую полицію и судопроизводство какъ они изстари и со временъ Гееръ-Мейстеровъ существуютъ, яко Верхній Земскій Судъ, и всѣ отъ онаго зависящіе нижніе суды, яко Маннъ-Герихты и Гакенрихтеры, въ ихъ прежнихъ достоинствахъ и положеніи.—А потому и 12 Ландратамъ и Ландмаршаламъ возвратить ихъ прежнюю почесть, достоинство и чинъ, которые они получали отъ Датскихъ королей, Гохмейстеровъ и Гееръ-Мейстеровъ и коими доселѣ пользовались и сохранить имъ ихъ званіе.

polis dieser Province, werden bey allen Ihren alten würden, Vorzügen, gerechtigkeiten, gewohnheiten, insonderheit bey den Iure Borggraviali [205]), und was dem anhängig, wie auch wozu sie in Erwähl und bestellung der Bedienten, so Geist: als weltlichen Standts, bisher befügt, und berechtigt gewessen, beständig gelassen und beibehalten“ [206]). Наконецъ, въ капитуляціи Ревеля говорилось (§ 9): Dass ihr (der Stadt)... die freie Rathswahl und Besetzung aller Ampter nach dem Alten und die vorige Ratts-Range... werden gelaszen, alle Societaeten, alsz die grosse Kauffmans Gilde mit ihrem priviligirtem Brauer Schragen, das Schwartzenhäupter Hausz und die St. Canuti gilde mit ihrem Eigenthum und Freyheiten inviolabel conservirt...“ [207]).

Административный механизмъ того времени весьма тѣсно примыкаетъ къ механизму судебному. Въ выдержкахъ, приведенныхъ выше, мы частью видѣли постановленія, гдѣ сохраненіе мѣстныхъ органовъ администраціи утверждается заразъ съ утвержденіемъ

---

[205]) Бургграфское право есть право назначать бургграфовъ—городскихъ судей, коимъ подчинено и пребывающее въ городахъ дворянство; о немъ Введеніе къ первой части Свода мѣстныхъ узаконеній губерній Остзейскихъ, 1845, 48 слл.

[206]) Переводъ П. С. З.: Чтобы всѣ сего города Магистратъ и судьи, какъ въ полицейскихъ, такъ и въ судебныхъ дѣлахъ съ принадлежащими къ нимъ служителями, при своихъ званіяхъ, судопроизводствѣ, исправленіяхъ, правахъ и жалованьи, непремѣнно пребыли; такожде чтобъ онымъ получаемое отъ города достальное жалованіе изъ доходовъ сего города по контрактамъ заплочено было.—Чтобъ всѣ прочія званія, большая и малая гильдіи, компаніи, амты и заведенія, какъ духовныя, такъ и мірскія, въ городѣ и внѣ онаго, въ настоящемъ положеніи и при своихъ доходахъ подъ бывшимъ до сего времени городовымъ правленіемъ пребыли и осталися.—Чтобы магистратъ и городъ, яко столица сей провинціи, оставлены были при своихъ древнихъ достоинствахъ, преимуществахъ, судопроизводствѣ, равно какъ и при власти и правѣ, коими они понынѣ пользовались при избраніи и опредѣленіи служителей духовнаго и мірского званія.

[207]) Переводъ П. С. З.: вольное избраніе совѣтниковъ, занятіе должностей всѣхъ по старому, и прежніе Совѣтничьи чины... во всемъ невредимы оставлены будутъ; также всѣ общества, яко большая купеческая гильдія съ привиліями своими, заводовъ пивныхъ, домъ Шварценгейптеровъ и Святаго Канута гильдія съ принадлежащими къ оной собственностію и вольностями ненарушимо содержаны...

мѣстнаго судебнаго строя. Въ тѣхъ аккордныхъ пунктахъ, гдѣ этого нѣтъ, неприкосновенность старыхъ судебныхъ мѣстъ устанавливается особо. Такъ въ лифляндскихъ земскихъ аккордныхъ пунктахъ говорится (§ 6): „Nechst der Bestellung des wahren Gottes Dienstes beruhet die Grund Veste eines Landes auf die Administration der justice, zu welcher die in Liefland nach allen Creysen gewohniglichen Unter-und Ober-Instancen heylsahmlich in ihren itzigen Gliedern und bedienten conserviret und aus der Noblesse des landes, und theils aus andern wohlgeschickten Eingebohrnen auch sonst meritirten personen Deutscher Nation allzeit ergäntzet und bestellet werden, deren Bediente alle aus dem publico umb desto sicherer justice willen Ein honorable und zureichliche gage zu geniesen haben sollen. Der Gerichte hier noch vorhandene Acta und Actitata, it: was noch bei selbigen an pfänden und obligationen verwahrlich liegen, bleiben wie bissherzu in ihren ungekränckten Sicherheit". [208]). Въ капитуляціи города Риги (§ 10): „So sollen auch weder in der Stadt noch in derselben gebiethe einige Richter oder Rechte alss bisher gewessen, eingeführt und auffgebracht, noch bei der Cantzeley und Correspondence einige andere, alss die bissher gebrauchte teutsche sprach introduciret werden" [209]). Въ капитуляляціи эстляндскаго рыцарства и земства (§ 31) [210]): Dass auch sowohl in dem Ober als in den Unter-Gerichten keine andere Richter als

208) Переводъ П. С. З.: Послѣ истинной службы Божіей главной твердыней, на которую всякая земля опирается, служитъ отправленіе юстиціи, при которой въ Лифляндіи во всѣхъ дистриктахъ обычайныя нижнія и высшія инстанціи со всѣми нынѣшними члены и служители, дабы сохранить и изъ шляхетства той земли, такожде изъ прочихъ искусныхъ тамошнихъ уроженцевъ и заслуженныхъ персонъ нѣмецкой націи къ онымъ судамъ на упалыя мѣста опредѣлять, и служителямъ изъ публичныхъ доходовъ, для лучшего отправленія юстиціи честное и достаточное жалованіе получать; обретающіяся еще здѣсь въ судахъ дѣла такожде, что закладовъ и облигацій у оныхъ въ сохраненіи лежитъ, оставляются какъ по нынѣ въ ненарушимой безопасности

209) Переводъ П. С. З.: Чтобы такожде ни въ городѣ, ниже въ уѣздахъ онаго не вводить и не постановлять никакихъ судей и правъ окромѣ тѣхъ, которые до сего время были, также не вводили ни въ канцеляріи, ни въ перепискѣ иного, окромѣ доселѣ употребляемаго нѣмецкаго языка.

210) Переводъ П. С. З.: Чтобы какъ въ верхнихъ, такъ и въ нижнихъ судахъ никакихъ иныхъ судей, кромѣ существовавшихъ понынѣ, а въ канцеляріи и другихъ мѣстахъ иного языка, кромѣ доселѣ употребляемаго нѣмецкаго введено не было.

bishero gewesen, noch bey der Cantzeley oder sonsten einige andere mehr, als die bisherige deutsche Sprache introduciret...“.

Столь-же рѣшительно отмежевывается отъ учрежденій имперіи церковное управленіе прибалтійскаго края. Всѣ аккордные пункты начинаются съ торжественнаго провозглашенія не только свободы религіознаго исповѣданія, но полной автономіи церковнаго строя страны. „Dass im Lande, говоритъ лифляндская земская капитуляція, sowohl als in allen Städten, die biss hierzu in Lieffland exercirte Evangelische Religion secundum tesseram der unveränderten Augspurgischen Conffession und von selbiger Kirchen angenommenen symbolischen Büchern, ohne einigen Eindrang, unter was Vorwandt er auch könte bewircket werden, rein und unverrückt conserviret, sämbtlichen Einwohner im Lande und Städten dabey kräfftig und unveränderlich gehandtabet und bei der administration so wohl internorum als externorum Ecclesiae von Alterscher gewöhnlichen Consistorien und Conpetirenden jurium patronatus sonder Veränderung ewiglich conserviret.“ [211]). Въ соотвѣтствіи съ этимъ общимъ началомъ за Лифляндіей признается право имѣть церкви и школы, включая университетъ, и избирать по приходамъ кандидатовъ на пасторскія должности (§§ 2 и 3). Совершенно въ томъ-же смыслѣ независимость церковнаго управленія провозглашается въ эстляндскихъ земскихъ аккордныхъ пунктахъ и въ аккордныхъ пунктахъ городовъ [212]).

Изъ приведенныхъ текстовъ видно, что аккордные пункты, провозглашая неприкосновенность механизма управленія прибалтійскаго края, разумѣли при этомъ, что не только сохраняются административные и судебные органы края, но, вмѣстѣ съ тѣмъ, эти органы имѣютъ впредь руководствоваться въ своей дѣятель-

---

[211]) Переводъ П. С. З.: Чтобъ какъ въ землѣ, такъ и во всѣхъ городахъ понынѣ въ Лифляндіи отправляемую Евангельскую вѣру, по правиламъ непремѣннаго Аугсбургскаго исповѣданія, и отъ той церкви по принятымъ Символьскимъ книгамъ безъ всякаго вмѣшенія, подъ какимъ бы оное предлогомъ учинено не было, чисто и непремѣнно сохранять, всѣхъ обывателей земскихъ и городскихъ притомъ сильно и непремѣнно защищать, и какъ при внутренней, такъ и при внѣшней церковной администраціи издревле обыкновенныхъ консисторіевъ и надлежащія права патронства безъ премѣны вѣчно сохранять.

[212]) Акк. пункты эстл. рыц. и земства, § 1; акк. пункты Риги, § 1; акк. пункты Ревеля, §§ 2, 3, 4.

ности своимъ собственнымъ балтійскимъ правомъ. Автономія была, съ точки зрѣнія аккордныхъ пунктовъ, одновременно сохраненіемъ и формъ, и содержанія стараго управленія. Аккордные пункты какъ бы даже не представляютъ себѣ возможности дѣятельности органовъ областного самоуправленія внѣ подчиненія собственному праву. При этомъ не вполнѣ яснымъ оставался одинъ пунктъ, который, съ нашей современной точки зрѣнія, кажется основнымъ, а именно вопросъ о томъ, какъ должно было впредь обновляться то мѣстное право, которое цѣликомъ утверждалось въ своей силѣ Петромъ. Потребность въ новомъ правѣ могла назрѣть очень скоро: кто имѣлъ его творить? Хотя прямо такимъ вопросомъ аккордные пункты, повидимому, и не задаются—и это обстоятельство очень характерно для тогдашняго пониманія государственноправовыхъ отношеній, — всеже имѣются нѣкоторые намеки на два возможныхъ рѣшенія сказаннаго вопроса.

Съ одной стороны, въ аккордныхъ пунктахъ есть рядъ постановленій, прямо или косвенно предусматривающихъ сохраненіе въ странѣ мѣстныхъ земскихъ чиновъ, мѣстныхъ ландтаговъ. Объ этихъ ландтагахъ говорится въ аккордныхъ пунктахъ эстляндскаго рыцарства и земства (§ 8) такъ: „Es hat auch E. E. Ritterschafft von Königl. Dänischen, wie auch Herr Meister und Königl. Schwedischer Regierung die Freyheit gehabt und behalten, Landt Täge und Versammlungen mit Vorbewust der hohen Landes Obrigkeiten etwas denen Landes Ständen anzusinnen gehabt; So ist selbige Proposition von dem H. General-Gouverneurn nach vorhero ausgeschriebenem Land Tage, denen Landt Räthen, Land Marschall und Sämptl. Ritterschaft übergeben, darüber deliberiret, und der erfolgte Schlusz dem H. General - Gouverneurn dieses Hertzogthumbs, und so weiter der höchsten Obrigkeit, im fall etwas wichtiges obhanden gewesen, zur ferneren Resolution übergeben; worbey E. E. Ritterschaft, selbiges zu conserviren und als ein principal Stück Ihrer Privilegien beyzubehalten unterthänig bittet“ [213]). Въ лифляндскихъ

[213]) Переводъ П. С. З.: Такимъ же образомъ благородное шляхетство и земство, какъ въ правленіе Датскихъ королей, такъ и Гееръ - Мейстеровъ и Королей Шведскихъ, имѣло и сохранило право собирать ландтаги и сеймы, съ предъизвѣщеніемъ о томъ высокаго земскаго правительства, когда они имѣли нужду рѣшить о своихъ дѣлахъ, или когда высокое правительство же-

пунктахъ сохраненіе ландтаговъ разумѣлось въ уже извѣстномъ намъ общемъ постановленіи.—„Der Status provincialis wird plenarie retabliret und die Ritterschafft bey den von Alters dabey gehabten Competenzen conserviret“. Нѣтъ сомнѣнія, наконецъ, что въ составѣ подтвержденныхъ въ общей формѣ Эзелю и Курляндіи правъ и вольностей разумѣлось и право сохранить исторически сложившіеся мѣстные земскіе чины.

Ландтаги представляли одно изъ древнѣйшихъ учрежденій Ливоніи, слѣды котораго мы встрѣчаемъ уже въ самомъ началѣ XIV столѣтія. То были съѣзды представителей духовенства, дворянства и городовъ, собиравшіеся по созыву высшей власти страны, для рѣшенія важнѣйшихъ дѣлъ; къ числу ихъ относились нѣкоторыя особаго значенія дѣла управленія, какъ то охрана мира, объявленіе войны, опредѣленіе контингента военныхъ силъ и военныхъ налоговъ, затѣмъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ судебныя дѣла и, наконецъ,—что въ данной связи насъ всего болѣе интересуетъ—изданіе новыхъ законовъ и измѣненіе и дополненіе старыхъ [214]). Существованіе ландтаговъ и ихъ компетенція покоились въ нѣкоторыхъ изъ балтійскихъ провинцій на обычаѣ, который не оспаривался ни однимъ изъ государствъ, владѣвшихъ отдѣльными областями Ливоніи, ни датчанами, ни поляками, ни шведами, въ другихъ-же частяхъ прибалтійскаго края опирались на совершенно ясные конституціонные тексты. Таково было, напримѣръ, положеніе въ Курляндіи. Послѣ продолжительной и энергичной борьбы, которая тамъ велась между дворянствомъ и герцогами въ концѣ XVI и началѣ XVII столѣтій и которая въ курляндской исторіи извѣстна подъ наименованіемъ: „die Noldeschen Händel“,

---

лало къ чему либо подвинуть земскіе чины; таковое предложеніе, по выписаніи ландтага, генералъ - губернаторомъ представляемо было Ландъ - Ратамъ, Ландъ-Маршаламъ и всему шляхетству, которые объ ономъ разсуждали и воспослѣдовавшее рѣшеніе, въ случаѣ важности обсуждаемаго предмета, предавали на дальнѣйшую резолюцію Генералъ-Губернаторамъ сего Герцогства и такъ далѣе до высшаго правительства; причемъ благородное шляхетство всеподданнѣйше проситъ о сохраненіи ему онаго, яко кореннаго права въ его привиллегіяхъ.

[214]) Введеніе къ первой части Свода, 7 слл.

„Нольдевское дѣло“ [215]), герцоги должны были подчиниться конституціонной хартіи, такъ называемой Formula regiminis 1617 г., являвшейся наиболѣе полнымъ выраженіемъ конституціонной идеи въ балтійскомъ краѣ. Въ этой формулѣ управленія было установлено обязательное собраніе ландтага въ Митавѣ каждые два года (§ 24) и за этимъ ландтагомъ признано было не только характерное въ подобныхъ актахъ эпохи право самообложенія (§ 33), но власть по изданію постановленій, не нарушающихъ формулы, (§ 25) и право постояннаго контроля надъ соблюденіемъ герцогомъ правилъ этой формулы (§ 26).

Такимъ образомъ намѣчалось одно изъ двухъ направленій, въ которыхъ могло развиваться спеціальное законодательство балтійскаго края. Оно заключалось въ томъ, что старинная историческая компетенція ландтаговъ, какъ вѣдающихъ законодательство страны, не только не отвергалась, но подтверждалась русской властью.

Однако ландтаги—отнюдь не современный парламентъ. Они—типичный образецъ стариннаго европейскаго земскаго представительства, никогда ясно не противополагавшагося монархическимъ основамъ государственнаго управленія. Истина, что нѣтъ законодательства безъ парламента, не извѣстна такъ называемой сословной монархіи—законодательствуетъ и король одинъ, и король съ участіемъ земскихъ чиновъ. Поэтому-то въ глазахъ всѣхъ, смѣнявшихся въ Ливоніи, властителей сохраненіе ландтаговъ не могло имѣть значенія отрицанія ихъ собственной законодательной компетенціи. Король польскій и король шведскій созывали ландтаги, передавали на ихъ обсужденіе законодательные вопросы, а паралельно законодательствовали сами. Отдѣлавшись отъ ненавистнаго шведскаго владычества, балтійскій край, въ лицѣ его дворянскихъ и городскихъ обществъ, никогда и не помышлялъ о томъ, что русская власть, которой онъ подчинялся, не будетъ пользоваться правомъ издавать законы для края. Напротивъ того, онъ признавалъ, что законодательная компетенція принадлежитъ, прежде всего, русскому монарху и спѣшилъ именно поэтому условиться съ

[215]) Нольдевское дѣло и изданіе формулы имѣютъ огромную литературу. Ср. Seraphim, 467 ff; Schiemann, Die Regimentsformel uud die Kurländischen Statuten von 1617, 1876; здѣсь же латинскій текстъ формулы.

нимъ относительно сохраненія порядка управленія. Тоже сознаніе безспорно на лицо и у представителей русской власти. Извѣстныя намъ оговорки лифляндскихъ аккордныхъ пунктовъ о сохраненіи „высочества“ монарха, о томъ, что права сохраняются, „елико оныя нынѣшнему правительству и времени приличаются“, подтверждаютъ это.—Таковъ второй путь балтійскаго законодательства, намѣченный актами 1710 г.

Оба законодательныхъ пути, намеки на которые мы находимъ въ аккордныхъ пунктахъ и въ жалованныхъ грамотахъ, другъ другу ясно не противополагаются, и въ моментъ возникновенія автономіи края остается не предрѣшеннымъ, который изъ нихъ впослѣдствіи восторжествуетъ.

Какъ бы то ни было, признаніе ландтаговъ русской властью заканчивало, если можно такъ выразиться, политическое „оборудованіе“ балтійскаго края; въ немъ созданъ былъ полный государственный механизмъ—учрежденія законодательныя, административныя и судебныя, и весь этотъ механизмъ подчиненъ „конфирмованному“ мѣстному праву.

Какую же роль приписывала себя Россія въ балтійскомъ краѣ, что должно было составить вѣдомство имперіи въ „герцогствахъ“? Конкретно вопросъ сводился, прежде всего, къ тому, каковы были, съ точки зрѣнія капитуляцій, органы русской власти въ краѣ и въ чемъ заключались ихъ пролномочія.

Отвѣчая на этотъ вопросъ, надо въ первую очередь отмѣтить что,—помимо признанія неприкосновенности старинныхъ представительныхъ и выборныхъ учрежденій края, — земства и города въ аккордныхъ пунктахъ постарались установить, что вообще всѣ агенты власти въ краѣ будутъ замѣщаться мѣстными людьми. Въ лифляндскихъ земскихъ пунктахъ говорилось (§ 11) [216]); „Der Adel und die Eingebohrne des landes haben und geniesen vor andern das recht zu allen so wohl Civil-als Militair Chargen employret zu werden“; въ ревельскихъ городскихъ (§ 12):

[216]) Переводъ П. С. З.: Шляхетство и уроженцы той земли имѣютъ и пользуются предъ другими правомъ ко всѣмъ какъ гражданскимъ, такъ воинскимъ достоинствамъ употреблены быть.

Es wird unterthänigst gebeten, dasz die Civil-Dienste, welche von Jhro Grosz Cz. Maytt. alhie bey dem Zoll, Post hausze, Renterey und sonsten zu besetzen sind, denenhieszigen Bürgern und Einwohnern allergnädigst mögen conferiret und sie mit dem dafür gebührenden Lohn beneficiret werden" [217]). Если подобныхъ правилъ и не было въ другихъ аккордныхъ пунктахъ, то надо полагать, что это лишь простая случайность.

Стремленіе, чтобы все государственное дѣло сохранилось въ краѣ въ рукахъ мѣстныхъ людей, было настолько сильнымъ, что въ Лифляндіи и въ Эстляндіи сдѣлали попытку добиться отъ Петра, чтобы даже высшій представитель русской власти въ краѣ—генералъ губернаторъ—былъ мѣстнымъ человѣкомъ. Только въ эстляндскихъ земскихъ пунктахъ эти старанія отчасти привели къ цѣли: Петръ обѣщалъ назначать, если не мѣстнаго человѣка, то, по крайней мѣрѣ, нѣмца. Просьба, на которую онъ далъ свое согласіе, была выражена въ слѣдующей осторожной формѣ (§ 6): In selben Oberlandtgerichte als ins künftige Ihrer Grosz Czarischen Maytt: höchste Iurisdiction dieses Hertzogthumbs niemanden gestatten zu praesidiren, alsden Ihre Grosz Czarische Mayt: zum Regenten oder General-Gouverneurn hier verordnen werden; dabey unterthänigst bittende, dem Lande zur groszen Gnade einen Teutschen und Evangelischer Religion zugethanen General—Gouverneurn zu verordnen, nachdem das Ober-Landtgericht von etlichen hundert Jahren her und von Anfang her nicht anders als in Teutscher Sprach gehalten worden, wie denn auch dasz in absence des H. General-Gouverneurn im Oberlandgerichte der älteste Land Rath das Praesidium Iudicum führe, wie es bis dato gebräuchlich gewesen, und von vorigen Regenten indulgiret worden. [218]) Въ Лифляндіи ландтагъ, ведшій пере-

---

[217]) Переводъ П. С. З.: Подданнѣйше просятъ, чтобъ гражданскія должности, которыя здѣсь при таможнѣ, почтовомъ дворѣ и рентереѣ и индѣ отъ Его Царскаго Величества замѣщены быть имѣютъ, здѣшнимъ гражданамъ и жителямъ Всемилостивѣйше розданы были, и жалованье бы имъ за то должное пожаловано было.

[218]) Переводъ П С. З.: Чтобъ въ томъ Верхнемъ Земскомъ судѣ сего Герцогства, яко имѣющаго быть въ верховной подсудности Его Царскаго Величества, ни кому не дозволено было предсѣдательствовать кромѣ того, кого Его Царское Величество назначитъ здѣсь быть Правителемъ или Генералъ-Губернаторомъ, всеподданнѣйше при томъ прося, дабы въ великую милость сей землѣ опредѣленъ былъ Генералъ-Губернаторъ изъ Нѣмцевъ и исповѣдую-

говоры съ представителями Петра, 23 Февраля 1711 г., т. е. уже послѣ аккордныхъ пунктовъ и жалованной грамоты, передалъ Петровскому „Plenipotentiario" Левенвольде рядъ дополнительныхъ къ первоначальнымъ актамъ Humillima Desideria и въ нихъ включилъ, между прочимъ, пожеланіе, чтобы высшимъ „администраторомъ" провинціи былъ всегда мѣстный уроженецъ, а кстати ходатайствовалъ, чтобы нѣмцемъ былъ и начальникъ мѣстнаго русскаго гарнизона. Документы не объясняютъ намъ, почему, но это пожеланіе было самимъ ландтагомъ взято назадъ. [219]).

О другихъ органахъ русской власти въ краѣ въ аккордныхъ пунктахъ никакихъ указаній мы не встрѣчаемъ. Надо полагать, что генералъ-губернаторы и начальники гарнизоновъ, при подтвержденіи правъ и привилегій, признаются единственно нужными органами имперской власти въ краѣ. Такое представленіе вполнѣ отвѣчаетъ весьма несложной программѣ тогдашняго русскаго мѣстнаго управленія. Мы знаемъ, что Петровскіе агенты на мѣстахъ завѣдуютъ, прежде всего, военными силами, а затѣмъ финансами, непосредственно съ военными силами связанными.

щій вѣру Евангелическую, ибо Верхній Земскій Судъ за нѣсколько сотъ лѣтъ и съ самаго начала не иначе, какъ на Нѣмецкомъ языкѣ, свое дѣйствіе имѣлъ и на Нѣмецкомъ же языкѣ судъ производимъ былъ, также чтобъ въ небытность Г. Генералъ-Губернатора въ Верхнемъ Земскомъ Судѣ старшій Оберъ-Ландъ-Рихтеръ въ Судѣ предсѣдательствовалъ, какъ то доселѣ въ обыкновеніи было и отъ прежнихъ Правителей допускалося.

[219]) Desideria, § 8: sind die ausdrücklichen Worte des Privilegii Sigism. Avg. dass der Administrator, ein Eingebohrner Teutscher, oder einer der Teutschen Sprache Kundiger, seyn soll... Wie sich nun dessen diese Province hierin zu erfreuen hatt, indem Ew. Hochw. Exc. alss einem Eingebohrenen, die Disposition und Administration dieses Landes anvertrauet ist, so wünschet sie auch einen Commendanten, der der Teutschen Sprache, Rechte und manier erfahren sey mochte, zu haben, weil die R. und L. gar offt von demselben etwas zu suchen hatt. Ob nun zwar der Herr Brigadier Scherikoff, nicht eben der Teutschen Sprache mächtig ist, verstehet er dennoch Lateinisch, und hatt so viele Proben eines geschickten und qualeficirten Commendanten, der sowohl das Interesse Sr. Grosz Cz. Mt. zu beobachten, alls die Justice zu administriren weiss, abgeleget, dass die Noblesse, umb seine Person, bey solcher function alhie zu erhalten rechte hertzlich bittet. Welches Gesuch Ew. Hochw. Excellence an Ihro Crosz Cz. Mt. zu recommendiren, höchst gütigst geruhen werden. Отвѣтъ: Ad 8. Dieses puncts hatt sich E. Wohlgebr. Ritterschafft denen Umbständen nach selbsten begeben. Schirren, Recesse, 419, 426.

Аккордные пункты прямо не касаются полномочій этихъ представителей русской власти въ краѣ, но косвенно кругъ ихъ дѣятельности, соотвѣтствующій общимъ идеямъ русскаго мѣстнаго управленія той эпохи, очерчивается въ пунктахъ съ достаточной ясностью.

Что въ сферѣ военнаго управленія прибалтійскій край необходимо со времени своего присоединенія сливается съ Россіей, сомнѣваться не приходилось. Уже въ отвѣтахъ Шереметева на аккордные пункты лифляндскаго земства это положеніе высказано совершенно опредѣленно. Лифляндцы не могли не сознавать, что пребываніе русскихъ войскъ въ краѣ естественно и необходимо, и думаютъ лишь о томъ, чтобы нѣсколько уменьшить имѣвшія возникнуть вслѣдствіе того неудобства и тягости. Въ лифляндской земской капитуляціи (§ 29) говорилось отъ имени рыцарства и земства: Das Land und dessen Städte werden mit keiner überflüssigen Milice graviret, und in Sonderheit die Cosaken und Tartarn mit guter ordre aus dem Lande vordersambst abgeführet. Отвѣтъ Шереметева гласилъ: So lange der Krieg währt, kan man keine trouppes aus dem lande ziehen; nach erfolgten frieden aber wird man das Land hierinn nach möglichkeit suchen zu soulagiren, dennoch verspricht man gute ordre zu halten und keine Cosacken noch Calmucken ins land kommen zu lassen, es sei denn dass es die grösste Noht erfordern soll“ [220]). Рига выражала еще болѣе скромное желаніе (§ 16), чтобы русскіе гарнизоны квартировали только въ казармахъ, но Шереметевъ заявилъ, что зимой части ихъ придется занять нѣкоторые городскіе дома. Эстляндское рыцарство просило (§ 11) объ освобожденіи отъ постоя дворянскихъ домовъ въ соборномъ кварталѣ Ревеля и на то получило согласіе. Ревель ходатайствовалъ, dass die jenige Herren Officirer von der Guarnison welche denen Bürgern schuldig sind, nicht ehe mögen von hinnen gelaszen werden, bisz sie ihre Creditores vergnüget, и получилъ отвѣтъ, что

---

220) Переводъ П. С. З.: Земли и города лишнею милиціею не отягощать, а особливо казаковъ и татаровъ хорошимъ порядкомъ изъ земли поспѣшественно вывесть. Отвѣтъ Шереметева: Пока война имѣется, не можно полки изъ земли вывесть, а по заключеніи мира, стараніе будетъ, земли въ томъ по возможности всякую выгоду чинить. Однакожде обѣщаніе дается добрый порядокъ содержать и казаковъ и татаръ въ землю не вводить, развѣ когда крайняя нужда въ томъ востребуетъ.

то дѣло частнаго соглашенія 221).

Болѣе сложнымъ былъ вопросъ о томъ, въ какомъ отношеніи должны были стоять представители русской власти въ краѣ къ финансовому его управленію. Капитуляціи не ставятъ такого вопроса въ его общей формѣ; нѣкоторыя изъ нихъ затрогиваютъ однако отдѣльныя его стороны, давая возможность догадываться о томъ, какъ должно было сложиться финансовое управленіе края въ его цѣломъ.

Ясно намѣчается, прежде всего, что провинціи нѣкоторые налоги обязуются вносить въ имперскую казну. Однако это обложеніе не зависитъ отъ воли русскаго закона. Провинціи настояли на своемъ правѣ платить лишь тѣ налоги, кои установлены дѣйствующимъ въ краѣ правомъ. Соотвѣтствующія постановленія мы находимъ въ лифляндскихъ актахъ. Рыцарство и земство просило (§ 18) даже большаго: „Adeliche Güter werden mit keinen andern als von Alters und vorigen Zeiten der nach der Usance in Litthauen und Curland gewöhnl: oneribus beleget und über alles dasjenige, was selbige zur ungebühr drücken kan, billig sublevirt. Insonderheit mit aller Belästigung einige Jahre und so lange verschonet, biss man sich nach so vieler Jahre getragenen Kriegsbürden gäntzlich wieder erholen könte“ 222). Петръ, въ своихъ резолюціяхъ на аккордные пункты, далъ въ отвѣтъ на эту просьбу обѣщаніе, что „въ мирное время шляхетныя маетности не будутъ отягощены иными налогами, кромѣ тѣхъ, которые при шведскомъ правительствѣ существовали; но что въ военное время вѣрная шляхта не отречется въ свои маетности на квартиры войско принять и необходимое ему пропитаніе дать“. Такимъ образомъ осво-

---

221) § 24. Чтобъ тѣ господа гарнизонные офицеры, которые гражданамъ должны, докамѣстъ они своихъ кредиторовъ не удовольствуютъ, прежде отсюды не отпускалися. Отвѣтъ Бауера: Что до партикулярныхъ долговъ надлежитъ, то интересующіе имѣютъ въ обезпеченіи и срокѣ платежа согласиться. Переводъ П. С. З.

222) Переводъ П. С. З.: На шляхетскія маетности, чтобъ кромѣ издревлѣ и прежнихъ временъ обыкновенныхъ тягостей, по обычаю въ Литвѣ и Курляндіи, не налагать и во всемъ, что ихъ сверхъ надлежащаго тѣснить можетъ справедливо льготу чинить, а особливо отъ всѣхъ тягостей нѣсколько лѣтъ уволить, пока послѣ такой долговременной войны совершенно исправиться можно.

божденія отъ налоговъ обѣщано не было, не было даровано обложеніе по болѣе льготнымъ, повидимому, образцамъ Литвы и Курляндіи, но всеже было указано, что налоги остаются тѣми, какъ ихъ установило законодательство, которое Петръ засталъ въ Лифляндіи. Въ томъ же смыслѣ постановляется въ капитуляціи Риги; городъ просилъ (§ 16): Die Stadt mit keiner einquartierug ausser den Casernen, wie auch mit Contributionen und anderen Aufflagen nicht zu beschwähren; на это Шереметевъ заявилъ, что mit ungewöhnlichen aufflagen oder extraordinairen Contributionen soll niemandt gravirt werden [223]), такимъ образомъ, надо полагать, подразумѣвая, что, сверхъ законно существовавшихъ налоговъ, иныхъ городъ платить не будетъ. Другія капитуляціи не знаютъ соотвѣтствующихъ постановленій, но общая конфирмація правъ и привилегій распространялась, очевидно, и на обложеніе, которое должно было оставаться такимъ, какъ его создало дѣйствовавшее въ провинціяхъ право. Такъ, по крайней мѣрѣ, мы увидимъ, рѣшенъ былъ вопросъ на практикѣ.

На ряду съ налогами въ пользу имперской казны соотвѣтственно собственному праву провинцій, аккордные пункты признаютъ несомнѣнно существованіе въ провинціяхъ и автономнаго ихъ бюджета. Опять-таки постановленія актовъ весьма казуистичны, и прямого и общаго утвержденія автономнаго бюджета нѣтъ, но отдѣльныя положенія даютъ возможность убѣдиться въ существованіи послѣдняго.

Вспомнимъ, прежде всего, рядъ правилъ объ оставленіи въ силѣ мѣстныхъ учрежденій, въ которыхъ говорилось, что эти учрежденія сохранятъ свои прежніе доходы и свое прежнее жалованье, и которыя такимъ образомъ исходятъ изъ признанія наличности собственныхъ государственныхъ средствъ страны. Далѣе въ одной изъ капитуляцій, а именно въ ревельской, имѣется совершенно опредѣленное постановленіе о городскомъ бюджетѣ. Постановленіе это, съ которымъ въ части мы уже знакомы, (§ 9) гласитъ такъ: Gleich wie auch die Stadt durch Jhro Grosz Czarische Maytt: unsz zugesandtes Universal gnugsahm versichert ist, dasz ihr alle ihre

---

[223]) Переводъ П. С. З.: Чтобъ городъ никакими постоями, кромѣ казармъ, такожде контрибуціями и иными налогами отягчаемъ не былъ. Отвѣтъ: ..Необычными же налогами или чрезвычайными контрибуціями никто отягощенъ не будетъ.

Einkünfte nach dem alten bey dem Portorio, die Accise ohne Recognition, die Wage, Pfahlgelder, ein halb pro Centum von ein- und ausgehenden Wahren, die jurisdiction im Haffen, die Müntz Freiheit in allerhand Sorten und kleiner Scheide Müntze, vie Mühlen, das Zeughausz,... Hospital, arme und Stadts güter frei von allen Lehnspflichten und Roszdienst... in allem ungekräncket werden gelaszen...“ [224]). Здѣсь автономный городской бюджетъ совершенно ясенъ въ своихъ основныхъ очертаніяхъ. Далѣе, слѣдуетъ обратить вниманіе на постановленія аккордныхъ пунктовъ относительно имуществъ края. Хотя имущества эти и поступаютъ въ распоряженіе монарха, но относительно порядка ихъ эксплуатаціи и относительно расходованія поступленій съ нихъ въ пунктахъ есть особыя правила, которыя не позволяютъ имъ слиться съ общимъ фондомъ государственныхъ имуществъ имперіи. Эти правила изложены въ земскихъ капитуляціяхъ Лифляндіи и Эстляндіи; первая устанавливаетъ (§ 14), что die rechten publique güter, und eigentliche bona domanialia aber bleiben billig allzeit der Crone ad sustinenda status onera vorbehalten und mögen nimmer in perpetuum alieniret werden [225]), причемъ дворянство края имѣетъ преимущественное право на аренду такихъ „publique güter“ (§ 17); во второй говорилось (§ 19): Weilen sich hier einige Güter im Lande finden, die immediate dem publico gehören, und Jhro Grosz-Czarischen Maytt. absoluten disposition anheim fallen; so wird unterthänig gebeten, dasz selbige für

---

224) Переводъ П. С. З.: Какъ же сей городъ, чрезъ присланной намъ Универсалъ Его Царскаго Величества довольно обнадеженъ, что ему по старому всѣ его доходы при порторномъ сборѣ, акцизъ, безъ рекогниціи, вѣсъ, также половина процента со всякихъ входящихъ и исходящихъ товаровъ, юрисдикціи въ гавани, право чеканить всякаго разбора и мелкую промѣнную монету, мельницы, арсеналъ, госпиталь для бѣдныхъ и городское имущество свободно отъ всѣхъ ленныхъ обязанностей и конной повинности,... во всемъ невредимо оставлены будутъ...—Чтобы понять этотъ текстъ надо имѣть въ виду, что универсалъ не содержалъ перечисленія никакихъ доходовъ, а лишь общее обѣщаніе сохранить права.

225) Переводъ П. С. З.: А государственныя и подлинныя доманіальныя маетности всегда, какъ и подобаетъ, коронѣ предоставляются для земскихъ тягостей, и никогда не могутъ никакимъ образомъ отъ оной въ вѣчность отрѣшены быть.

andern an dem Adel im Lande, für billige und gewöhnliche Arrende möchten verarrendiret werden [226]).

Все, что отмѣчено выше, представляетъ, конечно, весьма не полную картину финансоваго строя Лифляндіи и Эстляндіи. Однако, принимая во вниманіе имѣющіяся данныя, едва ли можно отрицать, что и финансы отразили на себѣ своеобразіе того порядка, который созданъ былъ Петромъ и его преемниками въ прибалтійскихъ губерніяхъ. Рядомъ съ собственнымъ бюджетомъ балтійскія провинціи вносятъ нѣкоторые налоги въ имперскую казну, но налоги эти покоятся на мѣстномъ правѣ,—такой общій смыслъ тѣхъ отрывковъ, которыя въ аккордныхъ пунктахъ посвящены финансамъ.

Государственный порядокъ, созданный въ балтійскихъ провинціяхъ аккордными пунктами и жалованными грамотами, просуществовалъ ненарушимо въ теченіе почти столѣтія. Мы видѣли уже, какъ Петровскіе прецеденты были использованы его преемниками и какъ постепенно дѣйствіе привилегій распространено было на всѣ четыре историческихъ области прибалтійскаго края. Параллельно шло внутреннее развитіе и завершеніе дѣла Петра. Цѣлый рядъ вопросовъ важнаго значенія оставался не вполнѣ разъясненнымъ въ аккордныхъ пунктахъ. Когда созданный Петромъ порядокъ вступилъ въ жизнь, эти вопросы пришлось рѣшить.

Нѣтъ надобности входить во всѣ подробности механизма управленія, который создался въ прибалтійскомъ краѣ. Насъ интересуетъ главнымъ образомъ вопросъ о границахъ между властью имперіи и самоуправленіемъ въ краѣ: постараемся намѣтить эту границу въ вопросахъ законодательства, управленія, финансовъ и суда.

Соотвѣтственно тому, что предвидѣлось уже въ капитуляціяхъ, для провинцій образовалось два центра законодательной власти: монархъ и ландтаги. Хотя о ландтагахъ говорилось прямо только въ эстляндскихъ пунктахъ, это учрежденіе дѣйствовало и въ другихъ частяхъ края, притомъ съ большою правильностью.

---

226) Переводъ П. С. З.: Поелику въ сей странѣ находятся нѣкоторыя маетности, составляющія непосредственную государственную собственность и поступающія въ неограниченное благораспоряженіе Его Царскаго Величества, того ради всеподданнѣйше просятъ, чтобы оныя другимъ изъ здѣшняго шляхетства были отданы на сходную и обыкновенную аренду.

Возьмемъ, напримѣръ, Лифляндію: ландтаги собираются въ ней, послѣ того, который велъ переговоры съ Петромъ, въ 1712, 1714, 1716, 1721, 1727, 1730, 1736, 1742, 1747, 1750, 1759, 1764, 1771, 1773, 1777, 1780, 1783 годахъ и т. д. до настоящаго времени. [227]) Какова компетенція этихъ ландтаговъ? Прежде всего, къ вѣдомству ихъ относилась выработка тѣхъ основныхъ актовъ, по которымъ управляется край, такъ называемыхъ „ландтагскихъ уставовъ“, „уставовъ о выборахъ“ и „инструкцій для земскихъ должностныхъ лицъ“. Изъ числа этихъ актовъ слѣдуетъ въ особенности отмѣтить лифляндскіе уставъ и инструкцію 1759 г. и эстляндскій ландтагскій уставъ 1756 г., дополненный уставомъ о выборахъ (Wahl-Methode) 1803 г. [228]) Эти акты имѣли огромное значеніе для провинцій. Ими опредѣлялись не только формы дѣятельности учрежденій, но и ихъ компетенція. „Провинціальный штатъ“ не понятенъ безъ нихъ, и когда, въ серединѣ XIX вѣка, сдѣлана была попытка кодифицировать основы мѣстнаго государственнаго права, то именно изъ этихъ уставовъ и инструкцій пришлось взять основныя постановленія, характеризующія дѣятельность мѣстныхъ властей. Но этимъ не ограничивалась законодательная роль ландтаговъ; за ними признается право обсуждать всякаго рода измѣненія существующаго въ краѣ права. Въ ландтагскихъ уставахъ и примыкающихъ къ нимъ актахъ это положеніе выражено съ полною ясностью. Эти акты, не предрѣшая вопроса о соотношеніи между законодательной компетенціей имперіи и законодательной компетенціей самихъ провинцій, категорически предписывали другимъ мѣстнымъ органамъ передавать ландтагу всѣ дѣла, касающіяся законодательства. Въ лифляндской „инструкціи“ 1759 года—§ 6 титула III, посвященнаго т. наз. „конвенту“—коллегіи высшихъ чиновъ управленія (ландтаговъ и ландмаршала) и спеціальныхъ депутатовъ, засѣдающей въ промежутокъ между ландтагами,—говорилось: „Изъ обсужденія конвента изъемлются резерваты (die Reservate) ландтага, а именно: 1) измѣненіе старыхъ правъ и конституціи (die Veränderung

---

[227]) Ср. Eckardt, Livland im XVIII Jahrhundert, I, 1876, passim; Введеніе ко второй части, 65, 102, 121, 146, Buxhöwden; passim.

[228]) О ландтагскихъ уставахъ и инструкціяхъ отдѣльныхъ провинцій имѣются свѣдѣнія во Введеніи ко второй части, цит. страницы. Къ сожалѣнію въ литературѣ эти памятники мало изучены.

der alten Rechte und Verfassungen)...“ [239]) Подобный „резерватъ“ по нѣмецко-французскому выраженію, къ которымъ столь склонны въ XVIII вѣкѣ, имѣлъ основное значеніе: онъ выраженъ здѣсь въ словахъ, которыя до сихъ поръ, въ правѣ конституціонномъ, часто обосновываютъ компетенцію законодательныхъ органовъ.

Въ принципѣ ландтагъ, постановивъ рѣшеніе, долженъ былъ представлять его на утвержденіе высшей власти. Балтійское право было строго монархическимъ по общему своему складу, и роль ландтаговъ близко напоминала роль, которую сословные чины выполняли въ другихъ монархіяхъ того времени. Однако практика несомнѣнно допускала и исключенія. Общихъ и прямыхъ указаній закона не существовало. Когда кодификатору пришлось столкнуться въ серединѣ XIX столѣтія съ этимъ вопросомъ, онъ первый попытался разрѣшить его въ общей формѣ. Статья 122 второй части свода мѣстныхъ узаконеній говорила: „Положенія ландтаговъ, относящіяся къ внутреннимъ или хозяйственнымъ дѣламъ дворянскаго общества, не требуя особаго утвержденія, сообщаются губернскому начальству для свѣдѣнія; но положенія, относящіяся къ общимъ дѣламъ края или же по существу своему подлежащія разсмотрѣнію правительства, до приведенія ихъ въ исполненіе представляются на утвержденіе. Очередной ландратъ испрашиваетъ сего утвержденія отъ губернскаго правленія или же, смотря по существу дѣла и обстоятельствамъ онаго, непосредственно отъ главнаго мѣстнаго начальника, который по предоставленной ему власти самъ утверждаетъ постановленіе или испрашиваетъ на оное высочайшаго разрѣшенія“. Такъ въ серединѣ XIX вѣка описывали существовавшую практику. Если принять во вниманіе, что ландтагъ одновременно и органъ дворянства, и органъ земскій и что поэтому различить постановленія, касающіяся дворянства и касающіяся всего края не легко, и если, съ другой стороны, имѣть въ виду и иныя неясности редакціи этого правила, то не приходится удивляться, что по вопросу о порядкѣ утвержденія постановленій ландтага всегда обнаруживались существенныя коле-

---

[229]) Ландтагскій уставъ и Инструкція 1759 г. напечатаны у Hupel, Nordische Miscellaneen, VII, 1783, 7 ff. О немъ Eckardt, 272 ff. Эстляндскіе акты въ Landtag's Ordnung und Wahl-Methode des Herzogthum Estland, Reval, 1826.

банія. Возьмемъ, хотя бы, столь важные акты, какъ ландтагскіе уставы. Нѣкоторые изъ нихъ вовсе не получали утвержденія высшей власти и, несмотря на то, обязывали страну: таковъ, напримѣръ, лифляндскій уставъ 1759 г. Другіе, какъ дополнительныя правила къ этому уставу, принятыя на ландтагѣ 1774 г., или какъ ландтагскій уставъ той-же Лифляндіи, выработанный въ 1827 г., получали утвержденіе со стороны генералъ-губернатора, въ частности уставъ 1827 г. по указу правительствующаго сената. [230]) Тоже колебаніе наблюдалось и въ отношеніи другихъ постановленій ландтаговъ.

На ряду съ ландтагами отдѣльныхъ провинцій, законодательствовали въ краѣ и органы власти имперской, безъ участія сословныхъ чиновъ. Нельзя сказать, чтобы эта законодательная дѣятельность была особенно энергичной. Тѣмъ не менѣе монархъ, при участіи сената и другихъ высшихъ властей имперіи, а иногда по докладу губернаторовъ непосредственно, наконецъ, губернаторы издавали общія правила, имѣвшія дѣйствовать въ предѣлахъ края; эти постановленія публиковались въ провинціяхъ на формѣ т. наз. „печатныхъ патентовъ", замѣнявшихъ не придуманные еще тогда законодательные періодическіе сборники. [231]) Въ числѣ источниковъ позднѣйшаго свода мѣстныхъ узаконеній мы находимъ всѣ эти типы законодательныхъ актовъ. При этомъ, насколько я могу судить, не возникалъ въ общей формѣ даже тотъ, казалось бы, элементарный вопросъ, всѣ ли законы и указы властей имперіи обязательны для прибалтійскаго края. Вопросъ на практикѣ рѣшался въ утвердительномъ смыслѣ относительно актовъ, появлявшихся въ краѣ въ формѣ „печатныхъ патентовъ", но по отношенію къ множеству другихъ имперскихъ актовъ, которые въ краѣ особо не распубликовывались, онъ не ставился. Общее русское законодательство въ XVIII столѣтіи обычно край не проникало.

---

[230]) Hupel, Nord. Misc., VII, 92 f.; Зиновьевъ, Опытъ изслѣдованія земскаго устройства Лифляндской губерніи, 1895, 17, прим. I; Введеніе ко второй части, 70.

[231]) Есть много сборниковъ дѣйствовавшихъ въ краѣ актовъ имперской власти. Ср. напр. Eckardt, Inhalt der in der rigischen Statthalterschaft emanirten gedruckten Patente, von 1710 bis Ende 1788, издано въ Ригѣ безъ

Какъ же опредѣлялось разграниченіе предѣловъ имперскаго законодательства и законодательства мѣстнаго, т. е. законодательства черезъ ландтаги? То самое положеніе, которое я уже отмѣчалъ, говоря объ Украйнѣ, встрѣчается и здѣсь: взаимныя границы имперскаго и мѣстнаго законодательствъ опредѣляются эмпирически, въ каждомъ данномъ случаѣ, совершенно независимо отъ общаго значенія тѣхъ вопросовъ, которые разрѣшались. Ужъ на что, казалось бы, важно дѣло организаціи мѣстныхъ властей, а между тѣмъ оно автономно рѣшается ландтагами; на что, казалось бы, сравнительно ничтожны вопросы о провіантѣ и фуражѣ или о пожалованіи той или другой мызы, а они и многіе имъ подобные признаются дѣломъ имперіи.

Къ тѣмъ-же заключеніямъ приводитъ и изученіе положенія городовъ прибалтійскаго края. Наряду съ имперскими властями, тамъ законодательствуютъ и мѣстные органы. Кромѣ права отдѣльныхъ гильдій, на которыя распадалось городское общество, издавать обязательныя для себя нормы, имѣется еще и особый путь общегородского законодательства. Въ Ригѣ призванное къ тому общее собраніе гражданъ состояло изъ магистрата — представителей управленія города, изъ старшинъ большой и старшинъ малой гильдіи. Оно собиралось въ важнѣйшихъ случаяхъ, требовавшихъ принятія общихъ для всего города постановленій, голосовало по куріямъ — отдѣльно магистратъ, отдѣльно большая гильдія и отдѣльно малая. Въ случаѣ единогласнаго принятія того или иного постановленія каждой изъ курій, или въ случаѣ согласнаго голосованія магистрата съ одной изъ двухъ гильдій постановленіе вступало въ силу; если происходило разногласіе между магистратомъ и двумя другими куріями, то составлялась особая коммиссія, въ составѣ представителей курій, которая и рѣшала дѣло окончательно. Мы имѣемъ рядъ свидѣтельствъ законодательной дѣятельности рижскаго городского совѣта и признанія такого за нимъ права со стороны русской власти. Въ подробностяхъ

года изданія; по другому плану, отвѣчающему распространенному въ началѣ XIX вѣка пониманію объема дѣйствующаго въ балтійскихъ провинціяхъ имперскаго права, составленъ сборникъ Bunge, Chronologisches Repertorium der russischen Gesetze und Verordnungen für Liv—,Esth—und Curland, I—III, 1823—1826 (за 1710—1801).

нѣсколько инымъ, но въ общемъ совершенно аналогичнымъ было положеніе въ Ревелѣ. Съ другой стороны, въ городахъ дѣйствовали русскіе законы, спеціально для нихъ издававшіеся. Надо отмѣтить, что именно въ отношеніи городовъ, и въ частности Риги, имперское законодательство проявляло уже въ XVIII вѣкѣ значительно большую энергію, нежели въ отношеніи княжествъ. Это объясняется очень ранними жалобами русскихъ купцовъ Риги на утѣсненія со стороны городской аристократіи и бюрократіи и на безправное положеніе ихъ въ городѣ. Уже въ 1765 г., гораздо ранѣе вмѣшательства въ управленіе земское, императрица Екатерина II издала обширный уставъ о рижской коммерціи, затронувшій важнѣйшіе интересы города. Не разрушая старинной организаціи его, уставъ въ тоже время грозно призывалъ городскія власти къ повиновенію русскимъ законамъ. „Магистрату, говорилось въ немъ, наистрожайше подтверждается о точнѣйшемъ наблюденіи государственныхъ узаконеній, при отправленіи порученной ему должности“ (§ 8, 1) [232]).— Совершенно такъ же, какъ и въ отношеніи ландтаговъ, взаимныя границы вѣдомства имперской законодательной власти и законодательной власти мѣстной оставались нигдѣ не опредѣленными [233]).

Не трудно объяснить себѣ, почему конкуренція имперскихъ законовъ и законовъ, автономно издававшихся земскими и городскими властями прибалтійскаго края, не приводила въ XVIII столѣтіи, несмотря на отсутствіе твердыхъ границъ между ними, къ столкновеніямъ. Старое государство законодательствовало, сравнительно съ государствомъ современнымъ, весьма не много. Оно, прежде всего, управляло и судило, сравнительно изрѣдка прибѣгая къ творчеству новаго права.

Чтобы ясно отдать себѣ отчетъ въ томъ, какъ построены были въ провинціяхъ управленіе и судъ, надо, прежде всего, спро-

232) Въ нѣмецкомъ текстѣ нѣсколько иначе: Der Magistrat wird in der fernern Verwaltung seines ihm anvertrauten Amtes, zu genauester Beobachtung der Allerhöchsten Verordungen Ihro Kayserl. Majest. auf das strengste angewiesen. П. С. З. 12.518.

233) Ст. 1167 слл. 1224 слл. ч. II свода мѣстныхъ узаконеній. Сверхъ того, о Ригѣ: Самаринъ, Исторія Риги, Сочиненія, VII, 1889, 467 сл.; Neuendahl, Materialien zur Chronik von Riga, напечатанные у Eckardt, Bürgerthum und Bureaukratie, 1870, 29 ff.; о Ревелѣ: акты, напечатанные у Bunge, Die Quellen des Revaler Stadtrechts, II, 1847, passim.

сить, кто и какъ представлялъ въ нихъ центральную власть. Въ аккордныхъ пунктахъ и жалованныхъ грамотахъ вопросъ объ агентахъ русской власти въ краѣ почти не затронутъ. Нѣкоторое время единственнымъ представителемъ русской власти былъ въ провинціяхъ уже извѣстный намъ Plenipotentiario царя, да гарнизоны. Въ 1713 г. появился рижскій губернаторъ. Первый указъ, въ которомъ о немъ упоминается, необыкновенно кратокъ. „Понеже положено, говорится въ немъ, дабы Ригѣ быть особой Губерніи, придавъ къ оной Смоленскъ; и сіе учинить съ осени. И того ради нынѣ надлежитъ съ Сентября мѣсяца сіе исполнить, и указъ о томъ послать въ Ригу и Смоленскъ (им. указъ 28 Іюля 1713 г. [234]). Права и обязанности губернатора остаются въ указѣ ни мало не опредѣленными. Только черезъ нѣсколько мѣсяцевъ его положеніе нѣсколько выясняется, въ отношеніи территоріальной компетенціи. Указомъ 14 Октября того же 1713 г. Петръ постановилъ, что „въ Рижской губерніи Лифляндскому шляхетству быть подъ Губернаторскою диспозиціею, а купечеству по прежнему указу у Оберъ-Инспектора Исаева“ и что „Ревелю и Дерпту со всѣми къ нимъ мѣстами быть отъ Рижской губерніи особымъ, понеже и прежъ сего они къ Ригѣ были не подчинены“ [235]). Соотвѣтственно тому, когда въ 1719 г. губерніи были Петромъ росписаны по провинціямъ, Лифляндія и Эстляндія помѣщены въ росписи отдѣльно, какъ „провинціи“ „Рижская“ и „Ревельская“, первая въ составѣ прежней рижской губерніи, вторая въ составѣ губерніи с.-петербургской. [236]). Эти административныя дѣленія сохранились, съ нѣкоторыми колебаніями въ опредѣленіи границъ двухъ провинцій, до настоящаго времени. Измѣнялось лишь званіе лицъ, стоявшихъ во главѣ ихъ. Бывали губернаторы просто, бывали генералъ-губернаторы, причемъ эти наименованія не отражались, вплоть до реформы Екатерины II, о которой ниже, на полномочіяхъ занимавшихъ указанныя должности лицъ [237]). Эзель первоначально составлялъ уѣздъ рижской губерніи, но указомъ 2 Іюля 1731 г. былъ превращенъ въ

---

[234]) П. С. З., 2703. Ср. Милюковъ, Государственное хозяйство, 358.

[235]) П. С. З., 2725.

[236]) П. С. З., 3380.

[237]) Списокъ губернаторовъ Лифляндіи приводитъ Eckardt, 584.

особую провинцію. Въ указѣ говорилось: „Острову Эзелю, по силѣ прежнихъ привиллегій и мирнаго трактата быть особою провинціею, подъ управленіемъ Ландсгевдинга, или Ландсгауптмана, какъ при послѣднемъ шведскомъ владѣніи было“ [238]). Надо полагать, что этотъ указъ остался неисполненнымъ, ибо 21 Сентября 1739 г. послѣдовалъ новый указъ такого содержанія: „Въ Эзельской провинціи опредѣлить противъ того, какъ при Шведскомъ владѣніи было, Ландсгауптмана; однакоже, чтобъ оный Ландсгауптманъ въ дѣлахъ, которыя не до экономіи касаются, но до безопасности и прочаго, былъ подъ дирекціею Рижскаго губернатора“ [239]). Каковы права и обязанности этихъ губернаторовъ и этого ландсгауптмана, такъ и не было закономъ опредѣлено.

Чтобы понять, какая роль принадлежала представителямъ центральной власти въ прибалтійскихъ провинціяхъ, приходится поэтому обратиться не къ русскому законодательству, а къ практикѣ, создавшейся въ провинціяхъ. Практика эта сложилась путемъ своеобразнаго приспособленія губернаторской должности къ тому „провинціальному штату“ (Status provincialis), который былъ „конфирмованъ“ въ провинціяхъ аккордными пунктами и жалованными грамотами. Это приспособленіе было не добровольнымъ со стороны мѣстныхъ губернаторовъ, а вынуждалось наличностью основныхъ актовъ 1710 г. и тѣмъ, что центральное правительство твердо ихъ охраняло въ своей политикѣ въ краѣ. До насъ дошелъ любопытный указъ лифляндскому губернатору Чернышеву отъ 14 Марта 1729 г., по поводу его распрей съ лифляндскимъ гофгерихтомъ. „Указали Мы, говорится въ немъ, Лифляндскому Гофгерихту дѣла управлять по тамошнимъ правамъ и обычаямъ, а Губернатору Чернышеву въ ихъ дѣла не вступать, а за нерапортованіе его, жалованія ихъ не удерживать, а которое удержано, то имъ выдать“. [240]). Такимъ образомъ губернаторы, въ случаѣ попытокъ выйти за предѣлы сферы „правъ и привилегій“, не только не получали поддержки центральнаго правительства, но тщательно послѣднимъ возвращались въ эту сферу. При такихъ условіяхъ мѣст-

238) П. С. З., 5797.
239) П. С. З., 7908.
240) П. С. З., 5380.

ное управленіе и судъ провинцій силою вещей явились нѣкоторымъ компромисомъ между мѣстнымъ „провинціальнымъ штатомъ“ и органами центра. Начнемъ съ управленія.

Мы имѣемъ довольно полную характеристику „провинціальнаго штата“ въ ландтагскихъ уставахъ и примыкающихъ къ нимъ актахъ. Основной органъ управленія провинціи—ландраты, пожизненно избираемые ландтагами. Ихъ общія полномочія въ лифляндской инструкціи 1759 г. описаны такъ (Тит. 1, § 1): Das Amt der Hrn Landräthe besteht überhaupt darin, dass sie als treue Väter des Vaterlandes, auf die Privilegien, Rechte, Gewohnheiten, und Verfassungen des Landes, jederzeit ein wachsames Auge haben, und bey Vorfällen welche eine von diesen Stücken concerniren, der Ritterschaft mit treuen Rath an die Hand gehen; damit die Verfassungen aufrecht erhalten, oder die darin bemerkten Mängel verbessert werden können“. [247]). Общее полномочіе по охранѣ законовъ, столь характерно описанное въ этомъ постановленіи, сопровождалось рядомъ особыхъ правилъ, опредѣлявшихъ дѣятельность ландратовъ въ подробностяхъ. Три ландрата засѣдали въ гофгерихтѣ (§ 2). Въ каждомъ изъ округовъ одинъ изъ мѣстныхъ ландратовъ исполнялъ обязанности главнаго церковнаго попечителя (§3). Одинъ изъ ландратовъ наблюдалъ за почтою (§§ 4 слл.). Но главныя полномочія принадлежали такъ называемому очередному ландрату (der residirende Landrath), должность по очереди, помѣсячно, исполнявшаяся каждымъ изъ двѣнадцати ландратовъ. Онъ завѣдывалъ всѣми текущими дѣлами управленія, распоряжался денежнымъ хозяйствомъ рыцарства и земства, слѣдилъ за неприкосновенностью правъ, привилегій и конституцій (§§ 12 слл.). Рядомъ съ ландратами стоитъ ландмаршалъ, предсѣдатель ландтага и конвента, который внѣ времени этихъ собраній являлся лишь органомъ наблюдательнымъ за дѣятельностью очередного ландрата, коему онъ въ правѣ дѣлать всякаго рода представленія (тит. 11). „Die Residirung, продолжаетъ инструкція

---

[214]) Должность Гг. Ландратовъ состоитъ вообще въ томъ, чтобы они, въ качествѣ вѣрныхъ отцовъ отечества, зорко слѣдили за привилегіями, правами, обычаями и конституціями земли, и въ случаяхъ, касающихся одного изъ такихъ предметовъ, помогали рыцарству вѣрнымъ совѣтомъ, дабы конституціи были охранены и недостатки, въ нихъ замѣченные, улучшены.

(Тит. III § 1), setzet alles in Erfüllung, der Landmarschall observirt dabey das Beste der Ritterschaft; der Convent entscheidet in den discrepanten Meinungen zwischen dem residirenden Landrath und Landmarschall, und in Sachen von Wichtigkeit, welche von der Residirung nicht abgemacht werden können". [242]). Этотъ конвентъ, состоявшій изъ всѣхъ ландратовъ, ландмаршала и особыхъ депутатовъ, собирался по требованію очередного ландрата или ландмаршала (§ 2). Наконецъ, для ревизіи бюджета избирались особые депутаты кассы, которые запрашивались относительно всѣхъ чрезвычайныхъ расходовъ и могли запретить таковые (Тит. IV).

Не буду останавливаться на организаціи мѣстнаго управленія въ Эстляндіи и на Эзелѣ. Частью на основаніи ландтагскихъ уставовъ, частью по обычаю это управленіе складывалось тамъ въ общемъ одинаково съ Лифляндіей: дѣйствуютъ тѣ-же ландраты, тѣ-же комитеты ландтаговъ, тѣже ландмаршалы, именовавшіеся въ Эстляндіи и на Эзелѣ риттершафтсгауптманами (тит. IV эстл. устава 1756 г.) и т. д. [243]).

Сверхъ собственнаго механизма общаго управленія, каждая прибалтійская губернія обладала еще и собственнымъ механизмомъ судебнымъ. Его устройство и дѣятельность покоились на правовыхъ актахъ болѣе раннихъ, чѣмъ русская власть въ краѣ. Основныя черты этой судебной системы, оставляя въ сторонѣ многія существенныя различія въ устройствѣ и компетенціи отдѣльныхъ судебныхъ мѣстъ каждой изъ провинцій, сводились къ слѣдующимъ. Судебныя учрежденія носили выборный характеръ. Они распадались на суды общіе и на суды, спеціально вѣдавшіе полиціей, сохраненіе которыхъ послѣ 1710 г. особенно важно, такъ какъ свидѣтельствуетъ о томъ, что имперскія власти не чувствовали въ тѣ времена ни малѣйшей потребности вмѣши-

---

242) Очередной ландратъ все приводитъ въ исполненіе, ландмаршалъ наблюдаетъ при этомъ благо рыцарства; конвентъ рѣшаетъ разногласія между очереднымъ ландратомъ и ландмаршаломъ и важныя дѣла, которыя не могутъ быть исполнены очереднымъ ланцратомъ.

243) Ср. Schmidt, Rechtsgeschichte Liv-, Est- und Curlands, 1895, 346 ff.; Тобинъ, Лифляндское аграрное законодательство въ 19 столѣтіи, I, 1900 26 слл.; v. Gernet, Geschichte uud System des bäuerlichen Agrarrechts in Estland, 1901, 8 fl.; двѣ послѣднія книги, особ. же Тобинъ, весьма цѣнны для общей исторіи права провинцій.

ваться въ дѣло охраны порядка и безопасности. Общія судебныя мѣста имѣли двѣ инстанціи. Въ Лифляндіи высшій судъ носилъ названіе гофгерихта и состоялъ изъ президента, вице-президента, трехъ (а позднѣе двухъ) ландратовъ, двухъ совѣтниковъ и двухъ ассесоровъ и по общему правилу вѣдалъ ревизіей уголовныхъ приговоровъ и гражданскихъ рѣшеній судовъ низшей инстанціи въ провинціи и въ уѣздныхъ городахъ, а по нѣкоторымъ уголовнымъ и гражданскимъ дѣламъ былъ судомъ первой инстанціи. Общіе суды первой инстанціи въ Лифляндіи именовались ландгерихтами и состояли изъ ландрихтера и двухъ ассесоровъ, избиравшихся дворянствомъ поуѣздно. Въ Эстляндіи высшей инстанціей суда былъ оберъ-ландгерихтъ, состоявшій изъ двѣнадцати ландратовъ, подъ предсѣдательствомъ губернатора. Судами первой инстанціи служили мангерихты, въ составѣ манрихтера и двухъ ассессоровъ, по избранію уѣзднаго дворянства, и нидерландгерихты, въ составѣ предводителя дворянства и манрихтеровъ, для дѣлъ гл. обр. дворянства. Полиція была ввѣрена особымъ судебнымъ учрежденіямъ, а именно орднунгсгерихтамъ въ Лифляндіи и гакенрихтерамъ въ Эстляндіи. Орднунгсгерихты—коллегіальное учрежденіе, состоявшее изъ орднунгсрихтера и двухъ адъюнктовъ, избираемыхъ уѣзднымъ дворянствомъ; гакенрихтеры дѣйствуютъ единолично и избираются также окружнымъ дворянствомъ. Функціи этихъ полицейскихъ судовъ очень обширны, обнимая охрану порядка и безопасности въ округахъ [244]).

Административнымъ и судебнымъ властямъ княжествъ не были подчинены Рига и Ревель. У нихъ были свои собственныя административныя и судебныя мѣста, основанныя равнымъ образомъ на началахъ избирательныхъ. Во главѣ управленія и суда стоялъ такъ называемый городской магистратъ, члены котораго выбирались имъ самимъ на всю жизнь изъ купцовъ и т. н. литератовъ-служащихъ по городскому управленію. Магистратъ замѣщалъ

---

244) Характеристику судебнаго строя даетъ Введеніе къ первой части, 40 слл., 44, 62 слл., 66; Тобинъ, 1,49 слл.; v. Gernet; 6 ff. Но всего полнѣе, конечно, сводъ мѣстныхъ узаконеній, первая часть: имъ можно смѣло пользоваться для характеристики положенія, ибо въ существеннѣйшихъ чертахъ судебная организація XVIII вѣка остается неизмѣнной и въ 1845 г., когда сводъ появился.

своими членами должности въ низшихъ городскихъ судахъ — судахъ первой инстанціи, подъ весьма разнообразными наименованіями и съ разной компетенціей, — и въ разнообразныхъ административныхъ комиссіяхъ; въ полномъ своемъ составѣ магистратъ дѣйствовалъ въ качествѣ высшаго суда и въ качествѣ высшей административной инстанціи. Кромѣ органовъ общегородскихъ, было еще много органовъ гильдейскихъ, обладавшихъ властью надъ членами гильдіи.

Если сопоставить эту, въ самыхъ общихъ чертахъ описанную, организацію управленія и суда, которую русская власть застала въ княжествахъ и въ городахъ, съ той, которая въ то время существовала въ Россіи, то несомнѣнно гораздо болѣе полной и развитой будетъ организація прибалтійская. Недаромъ въ концѣ столѣтія, когда Екатерина пожелала создать и въ Россіи достаточное мѣстное управленіе, она искала образцовъ именно въ прибалтійскихъ губерніяхъ. При этой прочно сколоченной и вполнѣ развитой системѣ органовъ мѣстной власти можно было въ самомъ дѣлѣ удовольствоваться, какъ то сдѣлала русская власть, высылкою въ Ригу и въ Ревель губернаторовъ, безъ всякой иной административной свиты, кромѣ вице-губнрнаторовъ, одновременно съ ними появляющихся въ краѣ [245]. Эти губернаторы заняли въ краѣ то мѣсто, которое балтійское публичное право имъ пріуготовило. Мы видѣли уже, какъ имъ пришлось принять участіе въ мѣстномъ законодательствѣ, путемъ утвержденія постановленій ландтаговъ. Равнымъ образомъ въ судебной организаціи, которую они нашли въ странѣ, за ними числились опредѣленныя функціи. Въ Эстляндіи, напримѣръ, они должны были предсѣдательствовать въ оберъ-ландгерихтѣ, и въ самомъ дѣлѣ они эту роль на себя взяли. Затѣмъ губернаторамъ, по старому праву, принадлежало въ провинціяхъ утвержденіе въ должностяхъ нѣкоторыхъ судей; такъ, въ Лифляндіи выбиравшіеся уѣзднымъ дворянствомъ члены полицейскихъ судовъ—орднунгсгерихтовъ—должны были получать ихъ утвержденіе. Они дѣлали и это. Въ области управленія въ соб-

245) Въ законодательствѣ XVIII вѣка, до Екатерининской реформы, о рижскомъ и ревельскомъ вице-губернаторахъ ничего не говорится. Списки вице-губернаторовъ Лифляндіи даетъ Eckardt, 584 f.

ственномъ смыслѣ губернаторъ разсматривался какъ высшій представитель власти, имѣющій надзоръ за дѣятельностью всѣхъ мѣстныхъ органовъ управленія; но, повидимому, кромѣ дѣлъ военныхъ, непосредственно онъ ничѣмъ не управлялъ. При немъ состояли два совѣтника, на практикѣ назначавшіеся изъ ландратовъ или вообще мѣстныхъ дворянъ, и двѣ канцеляріи—русская, для переписки съ центромъ и по военнымъ дѣламъ, и нѣмецкая, для сношеній съ мѣстными органами власти, изъ которыхъ первою завѣдывалъ вице-губернаторъ, а второю совѣтники. Таковъ былъ въ общихъ чертахъ modus vivendi, создавшійся въ прибалтійскомъ краѣ между представителями центральной власти и мѣстными земскими органами [246]). Въ совершенно аналогичномъ положеніи находился губернаторъ и въ отношеніи городовъ. Нѣкоторое время въ Ригѣ былъ особый представитель русской власти въ лицѣ „оберъ-инспектора Исаева", о которомъ говорится въ уже извѣстномъ намъ указѣ Петра 1713 г. и который въ одномъ изъ позднѣйшихъ указовъ именуется „президентомъ" рижскаго магистрата [247]). До насъ не дошло никакихъ свѣдѣній объ этой должности, кромѣ того, что она не долго просуществовала. Послѣ ея упраздненія Рига оказалась въ непосредственныхъ отношеніяхъ къ губернатору и продолжала управляться совершенно самостоятельно. Въ Ревелѣ подобной попытки болѣе тѣснаго контроля, повидимому, не дѣлалось [248]).

Въ одномъ изъ параграфовъ инструкціи должностнымъ лицамъ лифляндскаго рыцарства, гдѣ говорится о конвентѣ, содержится слѣдующее замѣчаніе: Die Casse-Deputirten werden mit zu den Conventen gezogen, weil das Geld doch in den mehresten Sachen einen Einfluss hat [249]). Слѣдуя этому трезвому наблюденію, я долженъ еще на минуту остановиться на положеніи балтійскихъ финансовъ.

Мы видѣли, что въ аккордныхъ пунктахъ и жалованныхъ грамотахъ, хотя и не вполнѣ ясно, намѣчается существованіе двухъ

---

246) Изъ литературы, указанной въ предыдущихъ примѣчаніяхъ, см. въ особенности Eckardt, 346 ff.

247) Указъ 31 Іюля 1729 г. П. С. З., 5453.

248) Самаринъ, исторія, 256, сл., 464.

249) Депутаты кассы призываются къ участію въ конвентѣ, ибо всетаки деньги въ большинствѣ случаевъ имѣютъ значеніе.

кассъ и двухъ бюджетовъ края—имперскаго и мѣстнаго. Эти намеки получили на практикѣ полное подтвержденіе.

Петръ Великій обѣщалъ сохранить неизмѣнно то обложеніе въ пользу имперской казны, которое существовало въ краѣ по мѣстному праву и не вводить чрезвычайныхъ налоговъ и повинностей, и это начало не было нарушено. Въ Лифляндіи при шведахъ существовало двѣ основныхъ повинности: во первыхъ, Rossdienst, конная служба, пережитокъ еще феодальной службы дворянства и, во вторыхъ, Station, постойная повинность, выражавшаяся въ доставленіи фуража для арміи, къ которой примыкала еще „подводная и балочная подать“ по доставкѣ этихъ матеріаловъ для арміи. Петръ Великій, сохраняя обѣ повинности, въ 1712 г. опредѣлилъ: „Понеже Шляхта нынѣ не обрѣтается въ такомъ состояніи, чтобъ оной возможно обыкновенную чинить конную службу, за скудостью людей и лошадей, того ради Его Царское Величество оной и всѣмъ свою Царскую милость изъявлять хощетъ, и вмѣсто той службы, съ каждаго Рось-динста ежегодно 60 ефимками и притомъ обыкновенными стаціонами, а именно, съ конной службы по двѣ бочки ячменю, 1 бочку овса Лифляндской мѣры, и вмѣсто 2 каролиновъ денегъ подводами, пармесъ сѣна или 1 ефимкомъ Албертусовомъ довольствуется, токмо сіе опредѣляется пока нынѣшняя война продолжается“ [250]). Въ Эстляндіи существовалъ Rossdienst, а сверхъ того, налогъ подъ наименованіемъ Zollkorn, примѣрно совпадавшій съ лифляндскимъ Station. И эти повинности были сохранены при русской власти, въ установленной по указу Петра того же 1712 г. формѣ денежныхъ взносовъ [251]).

Русское правительство не дѣлало попытокъ измѣнять основы обложенія вплоть до царствованія Екатерины II. Слѣдуетъ однако отмѣтить, что изъ даннаго Петромъ Великимъ обязательства выводилось въ краѣ то послѣдствіе, что никакое измѣненіе въ обложеніи не возможно безъ согласія ландтага. Въ нѣкоторыхъ ландтаг-

[250]) П. С. З., 2496: Меморіалъ Лифляндскаго Шляхетства и Земства, и резолюція, данная на пункты, въономъ заключающіеся, за отсутствіемъ Государя, Княземъ Меншиковымъ, 1 Марта 1712 г.—Подробности у Тобина, I, 76 сл.

[251]) По даннымъ эстляндскаго рыцарскаго архива, v. Gernet, 52 f.

скихъ уставахъ (Лифляндскій 1759 г. Тит. VI, § 8) это правовое положеніе выражалось съ полной ясностью, и былъ установленъ совершенно опредѣленный порядокъ голосованія всякаго рода финансовыхъ предложеній, безъ различія, исходили ли они отъ короны или отъ мѣстныхъ властей [252]).

Рядомъ съ указанными налогами, поступавшими въ имперское казначейство, въ провинціяхъ существовали налоги и доходы, шедшіе цѣликомъ на мѣстныя нужды. Этотъ мѣстный бюджетъ слагался изъ нѣсколькихъ частей. Въ него входили доходы съ казенныхъ имѣній, которые Петръ Великій, какъ мы видѣли, обѣщалъ цѣликомъ отдавать на надобности края—ad sustinenda status onera. Затѣмъ, существовали спеціальныя повинности, дорожная и почтовая. Наконецъ, получались доходы отъ принадлежавшихъ рыцарству и земству имѣній и отъ спеціальныхъ сборовъ съ частныхъ дворянскихъ недвижимостей, т. наз. Ladengelder, добровольныхъ складокъ, опредѣлявшихся ландтагами. Въ принципѣ доходы съ казенныхъ имѣній, хотя бы и шедшія ad sustinenda status onera, должны были бы находиться въ распоряженіи губернаторовъ; однако на практикѣ при русскомъ владычествѣ сложилась особая мѣстная должность завѣдующаго этими имѣніями—въ Лифляндіи генеральнаго директора (General - Director), на Эзелѣ ландсгауптмана, которые назначались изъ мѣстныхъ дворянъ, большею частью ландратовъ,—что̀ содѣйствовало сближенію поступавшихъ съ имѣній доходовъ съ остальными категоріями мѣстныхъ средствъ, предрѣшавшемуся уже обязательствомъ употреблять ихъ на мѣстныя нужды. Эти доходы содержали администрацію и судебныя учрежденія каждой провинціи. Всѣ остальныя поступленія находились въ полномъ распоряженіи мѣстныхъ властей. Ландтагъ опредѣлялъ размѣры повинностей, и въ числѣ его „резерватовъ“ (die Reservate des Landtages), о которыхъ мы говорили, спеціально оговаривалось „установленіе всякихъ налоговъ“ (die Bestimmung einiger Auflagen) (§ 6 тит. III инструкціи 1759 г.). Расходованіе средствъ и ихъ сборъ лежали на очередномъ ландратѣ и на конвентѣ; контроль принадлежалъ депутатамъ кассы (см. выше) [253]).

---

[252]) Тобинъ, I, 79 слл.; v. Gernet, 65.

[253]) Eckardt, 350 ff., 359 ff.; Тобинъ, I, 90 слл.; v. Gernet, 65 ff.

Такова сложившаяся въ XVIII столѣтіи организація власти въ Лифляндіи, Эстляндіи и на Эзелѣ. Можно сказать, что автономія края была почти полною, и русская власть въ немъ ощущалась весьма мало. Такое положеніе просуществовало до начала 80-хъ годовъ XVIII вѣка. Мы знаемъ, что Екатерина II уже въ первые годы своего царствованія начертала програму объединенія автономныхъ русскихъ областей съ остальной имперіей. Это настроеніе сказалось, при возобновленіи въ началѣ царствованія, грамотъ остзейскихъ провинцій. На обычную въ такихъ случаяхъ о томъ просьбу, принесенную прибывшими ко двору делегатами Лифляндіи, Эстляндіи и Эзеля, послышались возраженія со стороны представителей центральной власти; говорилось, что балтійскія привилегіи представляютъ „фантомъ", которыми балтійцы „надуваютъ" русскую власть, что пора прекратить ихъ дѣйствіе, и т. п. Долго делегатамъ трехъ провинцій пришлось доказывать, что эти упреки не справедливы. Въ одномъ изъ поданныхъ лифляндскимъ делегатомъ барономъ Шульцемъ мемуаровъ говорилось между прочимъ такъ: „Эти привилегіи и устройство (Verfassung), которыя имѣютъ цѣлью лишь благо маленькой лифляндской области, не заключаютъ ничего вреднаго главенствующему государству... Лифляндцы показали себя при всѣхъ обстоятельствахъ вѣрными и послушными подданными. Благословенный императоръ Петръ Великій не только утвердилъ безъ колебаній всѣ лифляндскіе привилегіи, конституціи (Verfassungen) и обычаи въ универсалахъ, въ капитуляціи и въ Ништадтскомъ трактатѣ, но подтвердилъ ихъ, сверхъ того, особымъ актомъ за себя и за своихъ преемниковъ..." Въ концѣ концовъ такимъ аргументамъ вняли, дѣло было рѣшено въ пользу балтійцевъ, и, мы уже знаемъ, жалованныя грамоты послѣдовали, безъ всякихъ оговорокъ. [254]). Вторымъ тревожнымъ признакомъ послужили пренія Екатерининской комиссіи о сочиненіи новаго уложенія. Депутаты прибалтійскихъ губерній обратились въ октябрѣ 1767 г. въ комиссію съ рѣшительными заявленіями о необходимости, несмотря

---

254) Донесеніе барона Шульца ф. Ашерадана о его миссіи напечатано у Bock, Livl. Beiträge, Neue Folge, I, 1870, 82 ff. и у Eckardt, Livland, 288 ff.

на предпринятую кодификацію, сохранить ихъ привилегіи. Ссылаясь на то, что въ комиссіи были окончены чтеніемъ указы о преимуществахъ дворянства, эстляндскій депутатъ Дитрихъ Іоганъ Ренненкампфъ заявилъ: „Но какъ притомъ о дворянствѣ Княжества Эстляндскаго ничего не упомянуто, а оное дворянство издревле не малыя и предпочтительныя по своимъ привилегіямъ преимущества имѣетъ, которыя, какъ при врученіи себя оное княжество по капитуляціямъ всероссійской державѣ отъ Его Императорскаго Величества блаженной и вѣчнодостойной памяти Государя Петра Великаго, такъ потомъ и отъ всѣхъ преемниковъ всероссійскаго престола, да и отъ самой Ея Императорскаго Величества нынѣшней нашей Великой и Августѣйшей Монархини и премудрой Матери отечества всемилостивѣйше конфирмованы, и такъ хотя ни малѣйшаго сумнѣнія нѣтъ, чтобы въ противность сихъ всевысочайшихъ и свято подтвержденныхъ привилегій, что либо предосудительное или вредительное нарушеніе тѣмъ преимуществамъ воспослѣдовать могло; но я за долгъ званія и обязательства моего почитаю при семъ случаѣ именемъ всего Ея Императорскаго Величества вѣрноподданнаго княжества Эстляндскаго, Вирскаго крейса рыцарства, представленіе и прошеніе мое не упустить съ тѣмъ, чтобы въ проектѣ новаго уложенія и о Эстляндскомъ дворянствѣ упомянуто было, дабы ему въ преимуществахъ своихъ, въ силу ихъ всевысочайше конфирмованныхъ привилегій, неотмѣнно остаться, въ чемъ я не мало и увѣренъ, что сіе мое прошеніе всепочтенное гг. депутатовъ собраніе за должное и справедливое почесть соблаговолитъ". Къ этому заявленію присоединились другіе эстляндцы; тождественное представленіе было подано депутатомъ Лифляндіи, отъ своего имени и отъ имени всѣхъ депутатовъ княжества и Эзеля. [255]). Комиссія постановила прочесть эстляндскія и лифляндскія привилегіи. Въ засѣданіи 22 Ноября начались пренія. Съ разныхъ сторонъ раздались голоса, свидѣтельствовавшіе, что надежда балтійцевъ на признаніе ихъ пожеланія депутатами за „должное и справедливое", была необоснована. Депутатъ отъ дворянства любимскаго уѣзда Никифоръ Толмачевъ заявилъ мнѣніе, „чтобы, слѣдуя общему благу, изображенному въ данномъ

[255]) Сборникъ И. Р. И. О., 4, 1869,219 слл.

комиссіи Большомъ Наказѣ, какъ по извѣстнымъ Правительствующему Сенату недостаткамъ этихъ правъ, такъ и для предупрежденія происходящихъ отъ смежныхъ съ означенными губерніями жителей, съ обѣихъ сторонъ, преступленій, въ которыя они впадаютъ по причинѣ разности законовъ, отъ незнанія оныхъ, сочинить законы одинаковые для всѣхъ Ея Императорскаго Величества подданныхъ народовъ". Это заявленіе встрѣчено было необыкновенно сочувственно: протоколъ свидѣтельствуетъ, что къ нему присоединились сразу-же 25 дворянскихъ депутатовъ (всѣ центральныхъ губерній), 24 городскихъ депутата (изъ тѣхъ-же губерній), депутатъ казаковъ хоперской крѣпости и всѣ воронежскіе депутаты [256]). Въ засѣданіи 27 Ноября послѣдовалъ еще болѣе энергичный выпадъ—депутата отъ дворянства новосильскаго уѣзда Льва Шишкова. „Постановляемые нынѣ законы, сказалъ онъ, должны быть въ завоеванныхъ губерніяхъ тѣ-же самые, которые и у насъ будутъ. Подъ этимъ условіемъ я полагаю равенство всѣхъ государственныхъ сборовъ и доходовъ. . . Законы-же для Рижскаго дворянства, въ XV и XVI вѣкахъ написанные подъ титуломъ Божіею и папы Николая милостію, нынѣ не могутъ быть его правами, ибо у нихъ нѣтъ уже ни стола архіепископскаго, на который описывались дворянскія недвижимыя имѣнія, ни такого непріятеля, съ которымъ бы рижское рыцарство могло постановлять войну и миръ. Капитуляція, оружіемъ вынужденная, не есть отличная выслуга плѣнника, но великодушіе побѣдителя. По этому, не сдѣлаетъ ли больше чести означеннымъ губерніямъ, если онѣ будутъ называться не завоеванными, но одного съ нами общества равными гражданами; а это иначе быть не можетъ какъ только тогда, когда они будутъ находиться подъ одними съ нами законами. . . Лифляндія и Эстляндія не есть иное царство; климатомъ же, земледѣліемъ и другими упражненіями не разнится съ русскими жителями, слѣдовательно и подъ законами одинаковыми съ нами быть могутъ и должны быть" [257]). Къ Шишкову снова присоединилась внушительная группа депутатовъ. Наконецъ, въ засѣданіи 3 Декабря высказалось и правительство.

---

[256]) Сборникъ И. Р. И. О., 8, 1871, 330 сл.

[257]) Тамъ же, 335 сл. Повидимому, имѣлась въ виду привелегія Архіепископа Сильвестра 1449 г., прочтенная въ комиссіи.

Депутатъ отъ камеръ-конторы лифляндскихъ, эстляндскихъ и финляндскихъ дѣлъ Артемій Шишковъ облекъ свое заявленіе въ гораздо менѣе рѣзкую и гораздо болѣе канцелярскую форму, нежели то сдѣлалъ представлявшій новосильское дворянство его однофамилецъ, но рѣшительность его мнѣнія была не меньшею. „Депутатъ ... Шишковъ, объяснивъ въ началѣ недостатокъ законовъ, по которымъ управляются Лифляндія, Эстляндія и островъ Эзель, и показавъ маловажность введенныхъ въ оныя обычаевъ, предложилъ, чтобы при сочиненіи проекта Новаго Уложенія жителей сихъ областей, которые по двумъ мирнымъ трактатамъ навсегда покорены россійскому скипетру, для соблюденія неразрывнаго союза всего государства, ограничить не особеннымъ какимъ либо правомъ, но соотвѣтственно попеченію всемилостивѣйшей Государыни, общимъ всей Россіи приличествующимъ закономъ" [258]). Въ засѣданіи 11 Декабря представитель лифлянскаго дворянства Вильбоа возражалъ защитникамъ объединенія. Онъ сказалъ, что „права и привилегіи вполнѣ соотвѣтствуютъ расположенію живущаго подъ ними народа" и что „блаженство края состоитъ въ ненарушимомъ оставленіи" этихъ правъ и привилегій; по его мнѣнію, „нѣтъ нужды, чтобы для всѣхъ вообще подданныхъ Ея Императорскаго Величества всѣ законы были равные". На мнѣніе депутата отъ новосильскаго дворянства Льва Шишкова депутатъ Вильбоа отвѣтилъ, между прочимъ, что „оно болѣе подходитъ къ самовластному и прекословія не терпящему учрежденію, нежели умѣренному и свойственному сему собранію скромному мнѣнію; что привилегія архіепископа Сильвестра отъ 1449 г. подъ титуломъ Божіею и Папы Николая милостію имъ особливо замѣчена; что сія насмѣшка можетъ быть и увеселяетъ депутата Шишкова, но онъ не представилъ бы ее публично, если бы прочиталъ со вниманіемъ 32-ую статью Большого Наказа (—совѣтъ „не быти злымъ" подъ вліяніемъ „страстей"—) и имѣлъ бы достаточно понятія не смѣшивать тогдашнее республиканское время съ нынѣшнимъ; что сохраненіе со стороны побѣдителя капитуляціи, которая есть договоръ съ двухъ сторонъ, болѣе доказываетъ правосудіе Ея Величества. Депутатъ Вильбоа заключилъ

258) Тамъ же, 337.

свое мнѣніе тѣмъ, что справедливая и полезная основательность привилегій . . предъявлена, а ненарушимость ихъ Высочайше конфирмована; слѣдовательно, намѣреніе дѣлать въ томъ отмѣну для всякаго подданнаго частнаго человѣка весьма дерзновенна. Ибо такая отмѣна можетъ принадлежать единственно только самодержавной власти“ [259]).

Я привелъ всѣ эти выдержки не потому, что сами по себѣ пренія Екатерининской комиссіи вызвали какія либо практическія прямыя послѣдствія, но потому, что въ нихъ лучше всего выражены двѣ основныя, взаимно противоположныя, правовыя точки зрѣнія на права и привилегіи балтійскаго края. Въ словахъ Толмачева и и двухъ Шишковыхъ, дворянина и чиновника, съ исчерпывающей полнотой изложены мотивы той политики, которой принадлежало ближайшее будущее, политики объединенія вопреки привилегіямъ. Въ запискѣ Ренненкампфа и въ рѣчи Вильбоа ярко выражены политическіе и правовые аргументы въ пользу сохраненія привилегій. Договорный характеръ соединенія и святость слова монарха,— таковы мотивы аргументаціи правовой. Надо отмѣтить однако и двойственность въ правовомъ разсужденіи Вильбоа. Ссылаясь на ненарушимость договора и на обязательность обѣщанія монарховъ, онъ въ тоже время заявлялъ, что сохраненіе правъ и привилегій зависитъ отъ самодержавной власти. Мы знаемъ, что эта двойсвенность не случайная логическая недомолвка: она лежала въ самомъ корнѣ балтійскаго правопорядка.

Пренія Екатерининской коммисіи происходили наканунѣ того переворота въ жизни прибалтійскаго края, который совершился въ 80-хъ годахъ XVIII столѣтія и въ результатѣ котораго права и привилегіи были упразднены. Въ нихъ объясненіе, какъ и почему переворотъ совершился.

Изъ исторіи Украйны мы уже знаемъ, какъ дѣйствовала Екатерина въ дѣлѣ объединенія автономныхъ областей съ остальной Россіей. У ней было два могущественныхъ оружія: съ одной стороны, введеніе подушной подати и, съ другой стороны, введеніе

---

259) Въ томъ же засѣданіи были произнесены двѣ рѣчи противъ Вильбоа, повторяющія уже извѣстные намъ мотивы. Тамъ же, 348 слл.

учрежденія о губерніяхъ. Оба орудія примѣнила она и въ прибалтійскомъ краѣ.

Тотъ самый указъ, которымъ перестроены были финансы Малой Россіи, положилъ конецъ и финансовой автономіи княжествъ. Я разумѣю именной указъ сенату отъ 3 Мая 1783 г. [260]), четвертый раздѣлъ котораго начинался такъ: „По таковомъ уравненіи въ податяхъ трехъ Малороссійскихъ, бывшей Слободской Украинской и обѣихъ Бѣлорусскихъ Губерній, Мы признали за благо согласить съ тѣмъ положеніемъ и губерніи Рижскую, Ревельскую и Выборгскую". Таковы простые и краткіе мотивы принятыхъ мѣръ, разрывавшихъ съ системой, созданной аккордными пунктами и жалованными грамотами, въ одной изъ самыхъ существенныхъ ея частей. Реформа изложена была въ слѣдующихъ положеніяхъ; „1) Вмѣсто полагаемыхъ до сего времени съ гаковъ, манталей, гемантовъ и тому подобныхъ названій податей, собирать съ крестьянъ казеннаго вѣдомства и помѣщичьихъ, съ каждаго мужеска пола души по 70 копѣекъ на годъ. 2) Купечеству платить положенныя указомъ Нашимъ Марта отъ 17-го 1775 года [261]) съ капиталовъ по совѣсти ими объявляемыхъ по одному со 100. 3) Съ мѣщанъ собирать съ каждой души мужеска пола по 1 рублю по 20 копѣекъ на годъ. 4) Съ вышеписанныхъ подушныхъ сборовъ собирать накладныя, съ каждаго рубля по двѣ копѣйки". Такъ сразу измѣнялось, и измѣнялось вопреки привилегіямъ, обложеніе прибалтійскаго края [262]). Балтійскія сословія не возражали: вниманіе ихъ было поглощено одновременно подготовлявшейся административной и судебной реформой, еще болѣе рѣзко разрывав-

---

[260]) П. С. З., 15. 724.

[261]) Манифестъ, изданный по случаю окончанія войны съ Портою, П. С. З., 14. 275. Въ немъ даровались разнаго рода податныя облегченія; между прочимъ, постановлено было освободить купечество отъ подушной подати и вмѣсто того сбирать съ купцовъ сборъ въ размѣрѣ 1% съ капиталовъ.

[262]) Изъ старыхъ налоговъ сохранилась лишь постойная повинность, т. наз. Station, однако связывавшаяся съ подушной податью. Я не вхожу въ подробности, ибо меня интересуетъ въ указѣ 1783 г. его принципіальная сторона—отмѣна обѣщаннаго сохраненія мѣстнаго права въ налоговомъ дѣлѣ. Всѣ подробности у Hupel, Die gegenwärtige Verfassung der Rigischen und der Revalschen Statthalterschaft, 1789, 75 ff. и Тобина, 79 слл.

шей съ подтвержденными правами и привилегіями — введеніемъ общеимперскаго учрежденія о губерніяхъ. Императрица Екатерина II первоначально не думала о введеніи учрежденія 1775 г. въ губерніяхъ съ конфирмованными привилегіями [263]). Однако уже въ 1779 г. ея намѣреніе измѣнилось [264]). Лѣтомъ этого года рижскій генералъ-губернаторъ графъ Броунъ обратился къ лифляндскому земскому конвенту съ предписаніемъ въ тайнѣ выбрать четырехъ представителей отъ дворянства для обсужденія „нѣкотораго плана", который оказался планомъ ввести учрежденіе 1775 г. Депутаты обсудили учрежденіе и составили свой отзывъ. Отзывъ этотъ не становился на рѣзкую принципіальную точку зрѣнія: дворянство понимало необходимость компромиса съ центральной властью. Тѣмъ не менѣе представители его по ряду пунктовъ высказали серьезныя возраженія. Депутаты начинали съ указанія на обѣщаніе сохранить права и привилегіи, данныя монархиней, перечисливъ основныя — веденіе дѣлъ управленія и суда на нѣмецкомъ языкѣ, замѣщеніе гражданскихъ должностей мѣстными людьми, сохраненіе судовъ, мѣстнаго права и обычая, неприкосновенность стараго публичнаго права вообще. Чтобы согласовать съ этими началами вводимое учрежденіе, по ихъ мнѣнію, надо было существенно его переработать, а именно отказаться отъ всего предусмотрѣннаго учрежденіемъ новаго судебнаго порядка и сохранить прежній, въ частности отказаться отъ должности прокурора, которая замѣняетъ „согласную съ конституціей" (constitutionsmässige) должность фискала, оставить въ должности регирунгсратовъ и т. наз. русскую экспедицію. Только казенная палата не вызвала никакихъ возраженій со стороны дворянства [265]). Отзывъ былъ переданъ генералъ-губернатору и, сверхъ того, въ Петербургъ были отправлены ходатаи, чтобы хлопотать о

---

[263]) Записка Екатерины 1775 г., опубликованная Григорьевымъ, Реформа мѣстнаго управленія при Екатеринѣ II, 1910, 382 слл.

[264]) Старые балтійскіе писатели утверждали, что намѣреніе ввести учрежденіе было внушено Екатеринѣ II Вяземскимъ, см. Eckardt, Die baltischen Provinzen Russlands, 2-e Aufl., 1869, 230 ff. Напротивъ того, Bienemann, Die Statthalterschaftszeit in Liv- und Estland, доказалъ, что мысль о распространеніи акта 1775 г. родилась въ головѣ самой Екатерины.

[265]) Bienemann, 58 ff. даетъ тексты цѣликомъ.

не-введенiи учрежденiя цѣликомъ. Миссiя ихъ не привела ни къ какимъ опредѣленнымъ результатамъ; однако дѣло всеже на нѣкоторое время замедлилось. Въ 1782 году оно вступило въ рѣшительный фазисъ. Вопросъ поставленъ былъ Екатериною на этотъ разъ внѣшне какъ бы нѣсколько иначе, чѣмъ раньше: введенiе учрежденiя должно было совершиться не съ нарушенiемъ, а въ полномъ согласiи съ привилегiями. Генералъ губернаторъ, оффицiальнымъ письмомъ на имя регирунгсрата Фитинговъ - Шеля 21 Iюня 1782 г., сообщилъ ему о намѣренiи императрицы именно въ этой смягченной формѣ, поручая созвать конвентъ въ Ригѣ для обсужденiя вопроса. Такой же конвентъ былъ одновременно созванъ и въ Эстляндiи. Оба собранiя отвѣтили не совсѣмъ одинаково. Лифляндскiй конвентъ, ссылаясь на конфирмованныя привилегiи, выразилъ надежду, что онѣ будутъ сохранены, причемъ, не упоминая прямо о введенiи учрежденiя о губернiяхъ, остановился на вопросахъ экономическихъ: онъ просилъ, чтобы на страну не возлагалось тягостей per modum impositionis, а затѣмъ выразилъ надежду на благопрiятное разрѣшенiе стариннаго вопроса о превращенiи дворянскихъ владѣнiй въ вотчины [266]). Эстляндскiй отзывъ былъ гораздо болѣе рѣшительнымъ. Онъ начинался съ полнаго изложенiя основъ государственнаго устройства Эстляндiи и съ перечисленiя многократныхъ подтвержденiй правъ и привилегiй края монархами, начиная съ Короля Христофора 1321 г. и кончая Екатериной II. Затѣмъ въ 18 пунктахъ излагались отличiя учрежденiя о губернiяхъ отъ существующаго строя княжества, отличiя, которыя „не даютъ никакой надежды на возможность согласованiя" того и другого. Документъ заканчивался слѣдующими словами: „Опираясь на столь многочисленныя и священныя удостовѣренiя, ландраты и рыцарство Эстляндiи твердо всеподданнѣйше надѣются, что, во вниманiе къ мѣстнымъ и инымъ обстоятельствамъ, за ними неприкосновенно сохранена будетъ ихъ старинная конституцiя и они не будутъ подчинены учрежденiю о губернiяхъ" [267]).

---

[266]) Екатерина еще въ 1780 г. дала ясно понять дворянству, что, отказавшись отъ возраженiй противъ введенiя учрежденiя, оно получитъ отъ нея эту важную мѣру, о которой провинцiи хлопотали еще при шведахъ.

[267]) Представленiя напечатаны въ прил. T, 63—71, 73—79 къ книгѣ Brevern, Zur Geschichte der Familie von Brevern, IV, 1885; ср. Bienemann, 88 ff.

Отзывы конвентовъ были отправлены въ Петербургъ, откуда вскорѣ стали поступать свѣдѣнія, что они встрѣчены были тамъ весьма неблагосклонно. Графъ Воронцовъ писалъ генералъ-губернатору 19 іюля 1782 г., что онъ находитъ отзывы дворянства необдуманными, что дворянство не поняло смысла учрежденія, оказывающаго уже благодѣтельное дѣйствіе въ другихъ частяхъ Россіи, и что примѣръ Малой Россіи доказываетъ совмѣстимость учрежденія съ сохраненіемъ мѣстныхъ правъ. Нѣсколько позднѣе было получено извѣстіе, что императрица крайне не довольна отзывами, въ особенности эстляндскимъ, что она не намѣрена „заключать трактаты“ съ провинціями, что введеніе учрежденія имѣетъ въ виду лишь ихъ благо и что „послѣ того, какъ она переходила горы, никто не можетъ думать, что ее остановятъ холмы“ [268]). Всѣ эти сообщенія свидѣтельствовали, что рѣшеніе ввести учрежденіе созрѣло. Дѣйствительно, 3 Декабря 1782 г. былъ подписанъ императрицей слѣдующій указъ: „Предполагая въ будущемъ 1783 году устроить Рижскую губернію въ образѣ, Учрежденіями Нашими отъ 7 Ноября 1775 года предписанномъ, повелѣваемъ: Нашему Генералу и тамошнему Генералъ-Губернатору Графу Броуну учинить раздѣленіе той губерніи на двѣ области: Рижскую и Ревельскую, и оныхъ на уѣзды по пространству и населенію, города по удобности назначить, согласиться съ Генералами-Губернаторами и правящами ту должность о границахъ сего Намѣстничества съ прикосновенными ему, и о всемъ томъ Намъ представить“ [269]). Такимъ образомъ окончательно и безъ всякихъ оговорокъ предназначенъ былъ къ упраздненію историческій строй княжествъ.

При осуществленіи реформы были первоначально допущены нѣкоторыя уклоненія отъ общеимперскаго образца для облегченія перехода къ новому строю, а, сверхъ того, выражена была та самая мысль, которая, мы видѣли, высказывалась въ письмѣ Воронцова Броуну, будто предпринятая реформа вполнѣ совмѣстима съ обезпеченными провинціямъ правами и привилегіями. Именной указъ императрицы 3 Іюля 1783 г. [270]), въ которомъ опредѣлены были условія введенія въ краѣ учрежденія, содержалъ слѣдующія правила.

---

[268]) Письмо Воронцова и письмо Даля (отъ Августа 1782 г.), тамъ же, 94, I.
[269]) П. С. З., 15. 606.
[270]) П. С. З., 15. 776. Ср. 15. 774 и 15. 775.

„Предлежащее устроеніе Рижской и Ревельской губерніи въ образѣ управленія Учрежденіями предписанномъ“ должно было состоять въ томъ, что тамъ вводились „всѣ положенныя въ помянутыхъ Учрежденіяхъ мѣста и должности“, такимъ образомъ весь общеимперскій административный и судебный строй. Изъятія заключались въ томъ, что, во первыхъ, должны были „остаться въ своей силѣ“—мы, увидимъ, лишь временно—„земскій штатъ дворянству обѣихъ губерній, ландратская коллегія, или собраніе, и тому подобное, по жалованнымъ грамотамъ и по утвержденнымъ имъ установленіямъ присвоенное“ и, во вторыхъ, при учреждавшемся губернскомъ правленіи должны были состоять двѣ „экспедиціи“, россійская и нѣмецкая, а „суднымъ учрежденіямъ“ дозволено производить дѣла на нѣмецкомъ языкѣ. Наконецъ, всѣмъ новымъ учрежденіямъ въ общихъ и мало опредѣленныхъ выраженіяхъ приказано было наблюдать, „дабы законы, симъ губерніямъ присвоенные, и жалованныя грамоты въ самой точности безъ нарушенія исполняемы были“. Нельзя придавать особаго значенія этой послѣдней оговоркѣ объ исполненіи мѣстныхъ законовъ. Разъ въ провинціяхъ вводились цѣликомъ русскія административныя и судебныя власти, мѣстная автономія подрывалась въ корнѣ. Сохранявшіяся ландратская коллегія и дворянскія собранія (въ законѣ было особо оговорено, что выборъ предводителей—въ частности прежде не существовавшихъ уѣздныхъ—совершался по учрежденію) отодвигались на второй планъ, заслонялись органами имперскими, частью утрачивая всякій смыслъ, а частью превращаясь въ чисто дворянскія, а не земскія, въ прежнемъ смыслѣ Landesstaat'a, учрежденія. Реформа коснулась и городовъ. Послѣдніе не привлечены были къ участію въ предварительномъ обсужденіи вопроса о введеніи въ краѣ учрежденія о губерніяхъ, вынужденные занять такимъ образомъ положеніе еще болѣе пассивное по отношенію къ реформѣ, нежели рыцарство и земство. Зная однако прецеденты ранняго вмѣшательства центральной власти въ опредѣленіе ихъ судебъ, мы не должны удивляться, что о нихъ не забыли въ актѣ 3 Іюля 1783 г. Однако до поры до времени коренная ломка была отложена, вѣроятно, въ виду отсутствія въ учрежденіи 1775 г. достаточно подробныхъ правилъ о городскихъ самоуправленіяхъ. Въ городахъ, имѣвшихъ жалованныя грамоты, было приказано

оставить магистраты на прежнемъ основанiи, въ тѣхъ, гдѣ не было магистратовъ, таковые вводились по общеимперскому образцу.

Однако и тѣ уступки мѣстному праву, которыя были сдѣланы въ указѣ 1783 г., были въ главной своей части лишь временными. Очень скоро послѣ открытiя рижскаго и ревельскаго намѣстничествъ—первое послѣдовало 15 Ноября 1783 г., второе 15 Января 1784 г. [271]) были сдѣланы дальнѣйшiе важные шаги на пути объединенiя. Во первыхъ, введены были въ обоихъ намѣстничествахъ жалованная грамота дворянству 1785 г.. цѣликомъ перестраивавшая дворянскiе выборы, и жалованная грамота городамъ того-же года, упразднявшая старый муниципальный строй. Въ обоихъ изъ этихъ актовъ не говорилось, должны ли они дѣйствовать на всемъ пространствѣ Россiи или лишь въ центральныхъ губернiяхъ; они были однако распубликованы въ Лифляндiи и Эстляндiи, гдѣ возникло недоумѣнiе, должны ли они быть тамъ введены въ дѣйствiе. И дворянство, и города попытались убѣдить центральную власть не распространять грамотъ на прибалтiйскiй край; эти старанiя лишь нѣсколько оттянули дѣло, но ни къ чему не привели. Узнавъ о вновь возбужденныхъ балтiйцами сомнѣнiяхъ, Екатерина II гнѣвнымъ указомъ на имя генералъ-губернатора отъ 6 Августа 1786 г. повелѣла немедленно и безъ всякихъ исключенiй ввести грамоты въ дѣйствiе, а противящихся тому предать суду. [272]) Этимъ безъ остатка упразднено было автономное управленiе Риги и Ревеля, а земство утратило свое старинное внутреннее устройство, пережившее на нѣсколько мѣсяцевъ реформу 1783 года, и свое значительно обезцѣненное этой реформой право собираться на прежнiе ландтаги. Во вторыхъ, очень скоро обнаружилось, что обѣщанное при введенiи въ прибалтiйскомъ краѣ учрежденiя о губернiяхъ сохраненiе главнаго автономнаго органа Лифляндiи и Эстляндiи—ландратской коллегiи—не имѣло смысла при дѣйствiи въ краѣ жалованныхъ грамотъ. Указомъ 12 Августа 1786 г. [273]) было повелѣно „должности

---

[271]) П. С. 3., 15. 881, 15. 904

[272]) Текста этого указа нѣтъ въ П. С. 3.; онъ напечатанъ у Bienemann, 282 f., который подробно разсказываетъ исторiю введенiя грамотъ.

[273]) П. С. 3., 16. 424.

ландратовъ въ намѣстничествахъ Рижскомъ и Ревельскомъ и такъ называемымъ Ландратскимъ коллегіямъ отнынѣ болѣе не быть, и въ сіе званіе впредь не избирать".

Съ послѣдовательностью и твердостью Екатерина II въ короткій срокъ положила конецъ своеобразной системѣ управленія Лифляндіей, Эстляндіей и Эзелемъ, которая была создана Петромъ Великимъ. Въ полномъ соотвѣтствіи съ такой политикой, присоединенная ею, безъ дарованія правъ и привилегій, Курляндія немедленно подведена была подъ общеимперскій законъ. Указомъ 2 Мая 1795 г. [274]) генералъ поручику барону фонъ-деръ-Палену было повелѣно быть курляндскимъ генералъ-губернаторомъ и поручено собрать всѣ необходимыя данныя для введенія тамъ учрежденія о губерніяхъ 1775 г.; вмѣстѣ съ тѣмъ ему было приказано внушить жителямъ, что они въ отношеніи своихъ правъ будутъ всецѣло уравнены съ „прочими жителями" имперіи. Осуществленіе этихъ рѣшеній—т. е. самое введеніе въ Курляндіи учрежденія и грамотъ— послѣдовало по указу 27 Ноября того же года [275]), въ которомъ не содержалось даже тѣхъ уступокъ мѣстному праву, которыя сдѣланы были при введеніи учрежденія 1775 г. въ Лифляндіи и Эстляндіи.

Одной изъ первыхъ мѣръ царствованія Павла Петровича было возстановленіе стараго, основаннаго на правахъ и привилегіяхъ, порядка въ прибалтійскихъ губерніяхъ. Весьма правдоподобна догадка, что мѣра эта была задумана имъ еще до вступленія на престолъ [276]), но ближайшіе мотивы ея остаются невыясненными [277]).

274) П. С. З., 17. 324.

275) П, С. З., 17. 411.

276) Эту догадку высказываетъ Brevern, IV, 55, который ссылается на сохранившуюся въ семьѣ Бреверновъ традицію, что Павелъ, будучи еще наслѣдникомъ, обѣщалъ Іоганну Бреверну—наиболѣе крупному и замѣчательному дѣятелю Эстляндіи того времени—возстановить уничтоженныя Екатериной II права. Во всякомъ случаѣ несомнѣнно, что указъ 28 Ноября послѣдовалъ не вслѣдствіе хлопотъ балтійцевъ. Выбранная для принесенія поздравленій по случаю вступленія на престолъ депутація не успѣла еще выѣхать, когда послѣдовалъ указъ. Объ этомъ Brevern, IV, 65; Bienemann, 446 f.

277) Въ балтійской литературѣ мотивомъ указа признается сознаніе неправомѣрности политики Екатерины II. Такъ думали еще современники; въ

Указъ 28 ноября 1796 г., изданный черезъ три съ половиной недѣли послѣ смерти Екатерины II, гласилъ: „Въ Лифляндіи и Эстляндіи повелѣваемъ, за оставленіемъ Губернскаго Правленія для гражданской части и Казенной Палаты съ Казначействомъ для сбора доходовъ, ревизіи счетовъ и вообще казенныхъ дѣлъ, возстановить всѣ тѣ присутственныя мѣста, которыя по тамошнимъ прежнимъ правамъ и привилегіямъ существовали какъ въ губерніи, такъ и по уѣздамъ до 1783 года и въ коихъ присутствующихъ выбирать и опредѣлять по точной силѣ помянутыхъ привилегій. Изъ сихъ возстановляемыхъ мѣстъ Лифляндскому Гофгерихту и Эстляндскому Верхнему Земскому Суду быть подъ апелляціею Нашего Сената. Прокурорамъ состоять также губернскимъ, а въ прочихъ мѣстахъ, такожъ стряпчимъ казенныхъ и уголовныхъ дѣлъ и стряпчимъ уѣзднымъ не быть, Ландратскія коллегіи, въ соблюденіе правъ дворянства тамошняго и для лучшаго устройства учредить по прежнему. Магистратамъ по городамъ остаться на прежнемъ и правамъ ихъ сообразномъ основаніи; а губернскимъ магистратамъ, такожъ и Верхнимъ и Нижнимъ Расправамъ не быть. Что касается до сбора податей, въ томъ поступать по указамъ, а какъ оборона государственная требуетъ, дабы всѣ вѣрноподданные Намъ области оной соразмѣрно способствовали, то и помянутыя двѣ губерніи въ случающихся по нуждамъ государственнымъ рекрутскихъ наборахъ долженствуютъ участвовать по нарядамъ, на основаніи воли Нашей чинимымъ. Сенатъ Нашъ сходственно сему имѣетъ распорядить, дабы управленіе въ вышеозначенныхъ провинціяхъ такимъ образомъ въ предписанное Нами состояніе постановлено было немедленно". [278])

матеріалахъ для хроники города Риги бюргермейстера Бульмеринка (за 1797—1810 гг.) говорится: Kaiser Paul nahm nach Antritt Seiner Regierung nicht den mindesten Anstand, Seinen Gerechtigkeits Eifer durch die Wiederherstellung der Verfassung Livlands auf dem Fuss, wie vor 1783, durch den Ukas von 28. November 1796, zu beweisen. Напечатано у Eckardt, Bürgerthum und Bureaukratie, 109. Brevern, IV, 66 ссылается на „gute Begabung, itterlicher Geist und warmes Rechtsgefühl" Павла. Напротивъ того, Шильдеръ, Императоръ Павелъ Первый, 1901, 304 „возстановленіе въ Прибалтійскомъ краѣ и въ Выборгской губерніи старинныхъ уставовъ" объясняетъ тѣмъ, что „на престолѣ явился недоброжелатель Екатерининскаго правленія, стремившійся къ тому же явить себя преобразователемъ".

[278]) П. С. З., 17. 574.

Затѣмъ, по указу 17 Декабря 1796 г. [279]), совершенно аналогичныя распоряженія были сдѣланы относительно Курляндіи, гдѣ равнымъ образомъ были возстановлены прежнія учрежденія, съ тѣми же изъятіями, что и въ Лифляндіи и Эстляндіи, хотя, какъ мы хорошо знаемъ, Курляндія никогда ни малѣйшихъ „обнадеживаній" о сохраненіи правъ не получала.

Die Restitution, какъ называютъ въ балтійской литературѣ акты 1796 г., какъ видно, была не цѣльною. Вся финансовая реформа Екатерины II осталась въ силѣ и, соотвѣтственно тому, сохранена была казенная палата. Въ одномъ отношеніи совершался даже новый шагъ на пути нарушенія аккордныхъ пунктовъ. Петръ Великій обѣщалъ не налагать на рыцарство и земство никакихъ повинностей, кромѣ существовавшихъ при шведскомъ владычествѣ: тогда не было воинской повинности, и послѣднюю замѣнялъ особый налогъ подъ названіемъ Rossdienst. Вопреки этому, слѣдуя за Екатериной II, Павелъ ввелъ рекрутскій наборъ—до него неизвѣстную форму обложенія края. Въ остальномъ, однако, возстановленіе старыхъ порядковъ было полнымъ.

Нѣтъ никакой надобности описывать создавшееся послѣ указа 1796 г, въ Лифляндіи и Эстляндіи положеніе, ибо пришлось бы лишь повторить все то, что мной было указано выше. Замѣчу лишь, что Эзель, превращенный Екатериной II въ простой уѣздъ лифляндской губерніи, воскресъ, какъ самостоятельная земская единица. Возстановилась его ландратская коллегія и его особые ландтаги [280]). Слѣдуетъ лишь остановиться на минуту на тѣхъ послѣдствіяхъ, какія имѣло возстановленіе стараго права въ Курляндіи.

Мы наблюдаемъ здѣсь любопытный процессъ приспособленія къ русской власти источниковъ не провинціальнаго автономнаго права, какъ было въ Лифляндіи и Эстляндіи, гдѣ русскіе были преемниками шведовъ, а источниковъ государственнаго, въ собственномъ смыслѣ слова, права. Формула управленія 1617 г., дѣйствовавшая въ Курляндіи до 1795 г., представляла типичный образецъ конституціонной хартіи эпохи сословной монархіи. Ука-

279) П. С. З., 17. 681.

280) Buxhöwden, 243 ff.

зомъ 1796 г. возстановлялось дѣйствіе именно этой хартіи, съ той только разницей, что герцога больше не было, а вмѣсто него въ Митавѣ былъ русскій генералъ-губернаторъ. Въ результатѣ получились нѣкоторые правовые курьезы. Обстановка „герцогства" была перенесена въ „провинцію", и стала въ новомъ помѣщеніи казаться слишкомъ парадной. Формула управленія открывалась, напримѣръ, слѣдующимъ важнымъ постановленіемъ: Imprimis sub regimine Illustris Curlandiae et Semigalliae Ducis supremi Consiliarij Assessores sint hi: Landhoffmeyster, Cancellarius, Burgrabius et Landmarschallus. Omnes quatuor Nobiles indigenae, beneque possessionati cum duobus Doctoribus Iurisconsultis Nobilibus itidem si haberi possint, vel ijs deficientibus ex civico statu (§ 1); эта коллегія вела именемъ герцога всѣ дѣла управленія въ отсутствіи или во время малолѣтства и болѣзни государя (§ 4), она служила высшимъ трибуналомъ страны—Iudicium Principis Aulicum (§ 9). А вотъ эти правила въ сводѣ мѣстныхъ узаконеній губерній остзейскихъ, гдѣ характеризуется положеніе, создавшееся въ 1796 г. и оставшееся неизмѣннымъ до 1845 г., времени появленія свода: „Оберъ Лангерихтъ состоитъ изъ Президента, четырехъ старшихъ и двухъ младшихъ Совѣтниковъ. Старшіе совѣтники или такъ называемые Оберъ-Раты имѣютъ особыя названія: Ландгофмейстера, Канцлера, Оберъ-Бургграфа, Ландмаршала" (ст. 1282 части первой); этотъ оберъ-ландгерихтъ, въ которомъ не такъ легко узнать „Supremos Consiliarios Assessores", оказывается по своему вѣдомству въ общемъ чѣмъ-то среднимъ между нашими окружнымъ судомъ и судебной палатой. Или другой примѣръ. Формула управленія говоритъ (§ 5): Secundum hos Consiliarios Assessores proximo loco in Ducatu sint capitanei majores quatuor, duo in Semigallia... et in Curlandia totidem... Въ переводѣ на языкъ свода мѣстныхъ узаконеній получается:—„Въ Курляндской губерніи пять Оберъ-Гауптманскихъ Судовъ...", „Каждый Оберъ-Гауптманскій Судъ состоитъ изъ предсѣдательствующаго Оберъ-Гауптмана и двухъ Ассессоровъ..." (ст. 1319, 1321) и является общимъ судомъ первой инстанціи. Можно было-бы пойти и дальше въ этихъ сопоставленіяхъ, искать, напримѣръ, въ формулѣ и другихъ актахъ времени герцоговъ прецеденты т. наз. „гауптманскихъ судовъ", вѣдающихъ полицейскимъ управленіемъ Курляндіи, сопоставлять conventus pub-

liсі герцогства—его сеймы и сеймовыхъ нунціевъ отдѣльныхъ округовъ съ ландтагами второй части свода и т. д. Въ результатѣ такихъ сопоставленій мы увидимъ, что (оставляя въ сторонѣ подробности внутренняго устройства курляндской административной и судебной автономіи) вырисовывается картина въ общемъ совершенно схожая съ тѣмъ, что мы наблюдали въ Лифляндіи, Эстляндіи и на Эзелѣ. Ничего вновь не создается, а вся совокупность органовъ герцогскихъ временъ лишь приспособляется къ рамкамъ провинціальной автономіи. Отмѣтимъ лишь, что герцога съ его „consiliarii supremi“ не замѣняетъ цѣликомъ въ создавшемся послѣ 1796 г. административномъ строѣ Курляндіи русскій генералъ-губернаторъ съ губернскимъ правленіемъ. Напротивъ того, дворянство создаетъ не существовавшую при герцогахъ свою собственную административную инстанцію, отличную отъ превратившейся въ судъ коллегіи совѣтниковъ, по образцу ландратскихъ коллегій въ сосѣднихъ провинціяхъ. Происхожденіе этой коллегіи, играющей руководящую роль въ мѣстной администраціи, весьма интересно. Въ основѣ ея возникновенія лежитъ не русскій законъ а постановленіе курляндскаго ландтага, не получившее утвержденія русской власти. Эта коллегія носитъ названіе Committe и состоитъ изъ земскаго уполномоченнаго (Landesbevollmächtigte) и уполномоченныхъ отъ оберъ-гауптманскихъ округовъ (Bevollmächtigte der Oberhauptmannschaft), по два отъ каждаго. Обязанности комитета опредѣляются весьма широко: онъ долженъ слѣдить за сохраненіемъ правъ и привилегій страны, блюсти интересы всѣхъ и каждаго, завѣдывать хозяйствомъ и административными установленіями и т. д. [281]).

---

[281]) Возникновеніе комитета относится къ первымъ годамъ послѣ 1796 г. Введеніе ко второй части, 146 указываетъ, что „въ 1796 г., по возстановленіи прежнихъ учрежденій Курляндіи, дворянство, собравшееся на общую конференцію, постановило избирать постоянныхъ чиновниковъ, для попеченія о дворянскихъ дѣлахъ внѣ ландтаговъ. Вслѣдствіе сего,... попеченіе и ходатайство о пользахъ общества возложено на дворянскій комитетъ...“. Насколько могу сидить, это изложеніе не точно. Едва ли въ 1796 г. могло быть принято такое рѣшеніе, ибо указъ о возстановленіи правъ послѣдовалъ 24 Декабря этого года. Это могло быть сдѣлано не ранѣе ландтага 1797 г. Въ печатной Instruction für die verordnete Committe Einer Kurländischen Ritter-und Land-schaft, vom 21. März 1803, имѣющейся въ Императорской Публичной Библіотекѣ, нѣтъ прямыхъ указаній, въ первый-ли разъ назначается комитетъ, но

Какъ ни велико значеніе Павловскихъ указовъ, все же они не подорвали значенія того переворота, который провинціямъ пришлось испытать при Екатеринѣ II. Пережитое испытаніе оставило глубокій слѣдъ въ правѣ страны. Я не говорю сейчасъ о деталяхъ, въ родѣ финансоваго строя, въ родѣ сохраненія казенной палаты и губернскаго правленія; вліяніе Екатерининской реформы шло гораздо глубже, въ корнѣ подрывая самыя основы автономіи. До Екатерины появленіе русскаго права въ провинціяхъ было исключеніемъ. Съ Екатерины II путь проложенъ и навсегда сняты всякія на этотъ счетъ юридическія сомнѣнія. Право верховной русской власти отмѣнять и измѣнять капитуляціи, не спрашивая на то согласія мѣстныхъ учрежденій, которое—въ очень, правда, умѣренной формѣ—оспаривалось оффиціальными представителями Лифляндіи и Эстляндіи въ Екатерининской коммисіи и наканунѣ введенія намѣстническаго управленія, теперь стало на практикѣ безспорнымъ. Правда, въ балтійской литературѣ, особенно въ шестидесятыхъ годахъ прошлаго столѣтія, поддерживалась теорія договорнаго характера соединенія княжества съ Россіей, но лишь устами неотвѣтственныхъ представителей крайнихъ балтійскихъ теченій; на практикѣ и въ юридической доктринѣ безусловная власть русскаго монарха надъ балтійской автономіей перестала вызывать какіе-либо споры.

Эта точка зрѣнія находитъ себѣ наиболѣе категорическое и ясное выраженіе въ сводѣ мѣстныхъ узаконеній. Первая и вторая статьи первой части его гласятъ: „Имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ положительныхъ законовъ, отъ Самодержавной Власти исходящихъ. Законы въ Имперіи дѣйствуютъ или единообразно въ общей ихъ силѣ, или съ мѣстными въ нѣкоторыхъ ихъ частяхъ измѣненіями“.—„Сіи измѣненія въ общихъ законахъ именуются узаконеніями мѣстными. Заимствуя силу свою такъ же, какъ и законы общіе, отъ единой Власти Самодержавной, сіи уза-

---

скорѣе можно предположить, что—да: инструкція 1803 г. носитъ казуистическій характеръ, даетъ комитету совершенно конкретныя порученія, свидѣтельствующія, что вѣдомство комитета еще не сложилось. Характеристика комитета въ текстѣ покоится на этой инструкціи и на статьяхъ 768 и слл. второй части свода, основанныхъ на инструкціи, выработанной ландтагомъ 1836 г.

коненія простираются на тѣ только губерніи и области, коимъ они особенно предоставлены, какъ изъятіе изъ общихъ правилъ. Во всѣхъ другихъ случаяхъ дѣйствіе общихъ законовъ Имперіи сохраняетъ и въ сихъ губерніяхъ и областяхъ полную свою силу".

Два основныхъ положенія, здѣсь выраженныхъ,—власть самодержавная, какъ основаніе мѣстнаго права, и дѣйствіе въ краѣ общаго права во всѣхъ случаяхъ, гдѣ нѣтъ особо оговоренныхъ изъятій,—представляютъ существенное новшество по сравненію съ XVIII вѣкомъ. Оба настолько категоричны, что переходъ къ нимъ отъ XVIII вѣка можетъ показаться даже неожиданнымъ. Его облегчили тѣ выводы, къ которымъ пришли балтійскіе юристы, подвергнувъ въ началѣ XIX столѣтія обсужденію выдвинутый переворотомъ Екатерининскаго царствованія и ранѣе, повидимому, не возникавшій вопросъ о взаимномъ соотношеніи русскаго и балтійскаго права.

Въ 1823 г. знаменитый балтійскій юристъ Фр. Г. ф. Бунге, въ предисловіи къ изданному имъ сборннку русскихъ законовъ, писалъ: „Какая часть русскаго права можетъ примѣняться въ Лифляндіи, Эстляндіи и Курляндіи, какъ норма закона? и каково отношеніе русскихъ законовъ къ тѣмъ, кои дѣйствовали въ названныхъ провинціяхъ передъ ихъ покореніемъ русскому скипетру? Какъ ни велико значеніе этого вопроса, мы не находимъ нигдѣ удовлетворительнаго на него отвѣта". Бунге, перебравъ нѣсколько мимоходомъ сдѣланныхъ до него замѣчаній по этому вопросу, пытается дать отвѣтъ и приходитъ къ слѣдующимъ положеніямъ. Ссылаясь на аккордные пункты и жалованныя грамоты, онъ говоритъ, что русскіе монархи утвердили въ краѣ прежнее право in totum; съ другой стороны указывая на ту, извѣстную намъ, оговорку о правахъ высочества лифляндской грамоты Петра, о которой не вспоминали въ XVIII столѣтіи и которая вновь появляется въ грамотахъ Александра I, онъ считаетъ, что, по мысли ея, „Петръ Великій предоставилъ себѣ и своей имперіи, въ частности своимъ наслѣдникамъ, право въ этихъ подтвержденныхъ правахъ, когда онъ найдетъ это нужнымъ произвести измѣненія, внести въ нихъ дополненія и т. п." Такимъ образомъ провозглашаются, какъ основная истина, самодержавныя права русскихъ монарховъ въ княжествахъ. Но это положеніе сопровождается вторымъ, которое съ другого конца должно

положить нѣкоторую препону нашествію русскаго права на провинціи. Изъ русскихъ законовъ должны, по его мнѣнію, дѣйствовать на всѣ, а лишь, во первыхъ, тѣ, которые опубликованы мѣстными губернскими правленіями въ качествѣ обязательныхъ именно для провинцій и, во вторыхъ, русскіе законы, которые относятся къ дѣйствуюшимъ тамъ русскимъ учрежденіямъ, напримѣръ финансовымъ. Другіе русскіе законы не отмѣняютъ и не дополняютъ подверждѳнное провинціямъ право [282]).

Почти одновременно другой крупный дѣятель прибалтійскихъ провинцій, Самсонъ ф. Химмельстіернъ помѣстилъ въ Юридическомъ Ежегодникѣ Брекера большую статью по тому же вопросу, въ которой, не зная о разсужденіяхъ Бунге, приходилъ къ выводамъ совершенно аналогичнымъ. По его мнѣнію, никому въ голову не можетъ придти сомнѣваться въ правѣ русскихъ монарховъ, въ виду оговореннаго ими въ грамотахъ суверенитета, измѣнять устройство и законы провинцій. Однако столь-же безспорнымъ представляется Самсону и другое положеніе, что намѣреніе русскаго законодателя измѣнить подтвержденное право ни въ коемъ случаѣ не можетъ предполагаться, а всегда должно быть положительно выражено въ законѣ; безъ этого даже распубликованный мѣстнымъ начальствомъ русскій законъ не можетъ имѣть силы въ краѣ. Статья Самсона интересна въ томъ отношеніи, что вскрываетъ источникъ новыхъ ученій о взаимномъ соотношеніи русскаго и балтійскаго права. Онъ съ волненіемъ говоритъ о томъ, настолько дорого балтійцамъ ихъ мѣстное право; оно было сохранено краю даже при уничтоженіи стараго земскаго штата; „разъ провинціальные законы оставались въ дѣйствіи, продолжаетъ онъ, даже во время намѣстническаго управленія, и признавались всѣми властями, то тѣмъ болѣе должно это, по волѣ монарха, имѣть мѣсто теперь; теперь, когда то устройство, при которомъ возникли и развивались провинціальные законы, по спеціальному указу императора Павла 1796 г., возвращено краю, и это возстановленіе еще разъ Его Величествомъ Имп. Александромъ I формально санкціонировано“ [283]).

---

[282]) Bunge, Chronologisches Repertorium der russischen Gesetze und Verordungen für Liv,—Esth—und Kurland, I, IX (Einleitung).

[283]) Samson v. Himmelstiern, Ueber die Anwendung des Schwedischen Rechts und der russischen Ukasen in Livland, Bröckers Jahrbuch für Rechtsgelehrte in Russland, II, 1824, 1 ff.

Въ этихъ ученіяхъ балтійскихъ юристовъ сдѣланъ первый шагъ къ формуламъ свода мѣстныхъ узаконеній. Самодержавіе русскаго закона было признано. Своду оставалось только передѣлать ту часть этого ученія, которая гласитъ, что дѣйствіе общаго права въ прибалтійскомъ краѣ есть исключеніе, а не общее правило. Сводъ это и сдѣлалъ, установивъ, напротивъ того, что исключеніемъ является дѣйствіе мѣстнаго права, а общимъ правиломъ сила русскаго закона.

Исторія прибалтійскаго края въ XIX столѣтіи является не чѣмъ инымъ, какъ постепеннымъ и неуклоннымъ процессомъ замѣны лишеннаго, благодаря указаннымъ выше условіямъ, силы внутренняго сопротивленія, мѣстнаго права правомъ общеимперскимъ. Намъ нѣтъ надобности въ подробностяхъ описывать этотъ процессъ: онъ не даетъ для характеристики общаго уклада балтійской автономіи ничего принципіально новаго.

Процессъ объединенія совершается посредствомъ послѣдовательнаго распространенія на прибалтійскій край русскихъ законовъ и, главное, русскихъ государственныхъ учрежденій, коронныхъ и общественныхъ. Ходъ этого процесса представляется сначала сравнительно замедленнымъ, а затѣмъ дѣлается все болѣе и болѣе быстрымъ. Въ царствованіе имп. Николая I изданъ лишь одинъ крупный актъ, а именно уставъ евангелическо-лютеранской церкви въ Россіи 28 Декабря 1832 г.,[284]) замѣнившій, въ церковномъ управленіи края, прежде дѣйствовавшее, по силѣ капитуляцій, мѣстное право. Въ царствованія Александра II и Александра III объединеніе идетъ гораздо энергичнѣе. Чтобы судить объ этомъ, любопытно сопоставить ст. 7 первой части свода мѣстныхъ узаконеній по первоначальному его изданію 1845 г. и по составленному, но не распубликованному Продолженію этой части 1884 г. Въ 1845 г. статья 7 гласила: „Мѣста и власти, учрежденныя въ Остзейскихъ губерніяхъ на основаніи постановленій, вошедшихъ въ Общій Сводъ Законовъ Имперіи, суть: 1) Губернскія Правленія. 2) Казенныя Палаты и Уѣздныя Казначейства. 3) Палаты и Окружныя Управленія Государственныхъ Имуществъ. 4) Приказы Общественнаго Призрѣнія. 4) Особенныя управленія, состоящія въ зависимости отъ

---

284) П. С. З. 5870, 5871.

различныхъ Министерствъ: Таможни, Врачебныя Управы и мѣста и власти по управленію имуществъ удѣльныхъ". Вмѣсто этого короткаго списка, въ общемъ основаннаго на Павловскомъ указѣ 1796 г., въ Продолженіи 1884 г. помѣщенъ уже слѣдующій „1) Губернскія Правленія. 2) Казенныя Палаты. 3) Контрольныя Палаты. 4) Прибалтійское Управленіе Государственныхъ Имуществъ. 5) Городскія Полицейскія Управленія. 6) Губернскія и Уѣздныя Казначейства. 7) Мировые Судьи и Съѣзды Мировыхъ Судей. 8) Губернскія по городскимъ дѣламъ Присутствія, Городскія Думы и Городскія Управы. 9) Статистическіе Комитеты. 10) Губернскій и Уѣздные Распорядительные Комитеты (въ губерніи Курляндской). 11) Губернскія, Городскія и Уѣздныя по воинской повинности Присутствія. 12) Управленія акцизными сборами. 13) Таможни и таможенныя заставы. 14) Верхніе и Нижніе Третейскіе Суды для разбора поземельныхъ и сервитутныхъ дѣлъ въ казенныхъ имѣніяхъ. 15) Конторы и Отдѣленія Государственнаго Банка. 16) Почтовыя Конторы. 17) Телеграфныя управленія. 18) Коммиссіи Народнаго Продовольствія. 19) Приказы общественнаго призрѣнія. 20) Попечительные о тюрьмахъ Комитеты и ихъ Отдѣленія. 21) Жандармскія Управленія, и другія". Съ появленіемъ нѣкоторыхъ изъ этихъ пунктовъ связываются громадной важности перемѣны въ дѣйствующихъ въ прибалтійскомъ краѣ порядкѣ. Достаточно отмѣтить главныя. Закономъ 26 Марта 1877 г. на прибалтійскіе города распространено было дѣйствіе городового положенія 1870 г. [285]). Закономъ 28 Мая 1880 г. [286]) въ краѣ введена была мировая юстиція и внесены существенныя измѣненія въ судопроизводство старыхъ общихъ судовъ.

Если бы приходилось составлять продолженіе свода мѣстныхъ узаконеній въ настоящее время, то списокъ ст. 7 пришлось бы увеличить еще рядомъ первостепенной важности пунктовъ [287]). Въ

---

285) П. С. З., 27. 101. Правила о примѣненіи Городового Положенія 1870 года въ городахъ Прибалтійскихъ губерній и къ городу Нарвѣ С.-Петербургской губерніи.

286) П. С. З., 60. 996; ср. 60. 998.

287) Уже въ 1884 г. отъ первой части свода оставалось немногое, и это обстоятельство и послужило, повидимому, причиной нераспубликованія Продолженія. Теперь прибалтійскіе законы вводятся въ общій сводъ. См. напр. Волостной судебный уставъ въ Сводѣ Законовъ, т. XVI, ч. I, изд. 1908 г.

царствованіе имп. Александра III реформы коснулись еще гораздо глубже мѣстной жизни. Высочайше учрежденнымъ 9 Іюня 1888 г. мнѣніемъ государственнаго совѣта была преобразована полиція края по общеимперскому образцу [288]). 9 Іюля слѣдующаго года были высочайше утверждены положенія о преобразованіи судебной части въ прибалтійскихъ губерніяхъ и о преобразованіи крестьянскихъ присутственныхъ мѣстъ [289]).

Послѣ всѣхъ сказанныхъ мѣропріятій единственнымъ остаткомъ автономнаго балтійскаго права сдѣлалось земское дворянское устройство, лишенное значительной доли своего значенія послѣ отмѣны прежнихъ судебныхъ и полицейскихъ властей, но продолжающее вести понынѣ мѣстное земское хозяйство.

VI.

Почти одновременно съ завоеваніемъ Лифляндіи и Эстляндіи Петръ Великій завладѣлъ и другою частью шведской территоріи на востокъ отъ балтійскаго моря—Финляндіей. Хотя къ 1717 г. въ его рукахъ была почти вся территорія нынѣшняго великаго княжества, вплоть до Торнео [290]),—Ништадтскій договоръ, подведшій итогъ сѣверной войны, возвратилъ шведамъ большую часть завоеванныхъ здѣсь земель, и за Россіей остались лишь „Карелія съ дистриктомъ Выборгскаго лена", т. е. весьма незначительная, примыкавшая къ Ингерманландіи, часть Финляндіи. Никакой конфирмаціи „привиллегій, обыкновеній, правъ и справедливостей" этой области даровано въ Ништадтскомъ договорѣ не было, хотя, какъ мы знаемъ, въ томъ же актѣ гарантировалось привилегированное положеніе другихъ присоединенныхъ земель. Петръ и его преемники сохранили въ странѣ прежніе шведскіе порядки, но то былъ результатъ скорѣе незначительности интереса къ вопросамъ собственно административнымъ и судебнымъ, отличавшаго эпоху, чѣмъ принципіальнаго сознанія обязательности указанныхъ порядковъ. Повидимому,

---

298) П. С. З. 5308.

299) П. С. З., 6188.

290) Исторія завоеванія разсказана Бородкинымъ, Исторія Финляндіи, Время Петра Великаго, 1910.

никакихъ притязаній въ этомъ направленіи въ Финляндіи и не обнаруживалось. Только города—и то черезъ двадцать слишкомъ лѣтъ послѣ присоединенія—заявили желаніе о дарованіи имъ особыхъ правъ, и имп. Елизавета, которую недавняя націоналистическая брошюрка обвиняетъ въ отсутствіи „ясности взглядовъ и твердости“ въ окраинной политикѣ [291], охотно пошла навстрѣчу этому ходатайству, „подтвердивъ“ городу Выборгу такъ, какъ и прочимъ городамъ, „издревнѣ отъ Государей до Государей благополученныя привиллегіи, вольности, суды, права, правосудіе и обычности“ (жал. грамота 27 Октября 1742 г.) [292].

Только съ завоеваніемъ слѣдующихъ финляндскихъ земель русская Финляндія получила привилегіи по образцу прибалтійскаго края. Причины этой перемѣны не представляются особенно загадочными. Правительство Елизаветы Петровны слѣдовало установившейся традиціи предшествующихъ завоеваній на окрайнахъ и видѣло въ обѣщаніи сохраненія мѣстныхъ „вольностей“ лучшее средство облегчить себѣ военныя дѣйствія. Оно шло здѣсь даже далѣе того, что дѣлалось при Петрѣ. Начиная войну съ Швеціей, императрица Елизавета Петровна особымъ манифестомъ объявила финляндскому населенію, что готова оружіемъ помочь ему образовать свободное и ни отъ кого не зависящее государство подъ „собственнымъ избраннымъ самими финляндцами правленіемъ“, со „всѣми къ тому относящимися правами, привиллегіями и льготами, которыя для ихъ собственной пользы и твердаго основанія ихъ независимости будутъ ими признаны нужными и полезными“ [293]. Мысль о

---

[291]) Будиловичъ, Можетъ ли Россія отдать инородцамъ свои окрайны? 1907, 37.

[292]) П. С. З., 8652. Вновь подтверждено имп. Екатериной въ жал. грамотѣ 17 Февраля 1764 г. П. С. З., 12051.

[293]) Манифестъ напечатанъ у Ордина, Покореніе Финляндіи, I, 1889, приложенія, 20 и у Бородкина, Исторія Финляндіи, Время Елизаветы Петровны, 1910, 164 слл. Значеніе манифеста оцѣнивается разно. Danielson, Finlands Vereinigung mit dem Russischen Reiche, 1891, 25 ff., видитъ въ немъ первый намекъ на тотъ порядокъ, который создалъ въ Финляндіи Александръ I. Напротивъ того, Бородкинъ, 170 усматриваетъ въ немъ „обыкновеннѣйшій пріемъ военнаго времени“, которымъ хотѣли „задобрить населеніе“ и прибавляетъ: „нѣтъ ничего удивительнаго, что послѣ завоеванія пограничной между Швеціей и Россіей страны русское правительство отказа-

независимой Финляндіи, подъ покровительствомъ Россіи, не осуществилась, но несомнѣнно манифестъ Елизаветы, въ большомъ количествѣ экземпляровъ распространенный въ Финляндіи, произвелъ большое впечатлѣніе [294]). Надо полагать, что именно возбужденныя императрицей въ Финляндіи надежды на свободное существованіе подъ покровительствомъ Россіи и вызвали необходимость, при присоединеніи къ Россіи послѣ войны 1742—1742 гг. финляндскихъ земель—Кюменегорской провинціи, Нейшлотскаго дистрикта и части кирхшпиля Пюттиса—гарантировать населенію „права и вольности". Статьей 9 Абоскаго мирнаго договора 7 Августа 1743 г. было установлено, что въ присоединенной части Финляндіи „обыватели Шляхетные и не Шляхетные, городы, магистраты, цѣхи и цунфты будутъ постоянно и непоколебимо содержаны и защищены при ихъ подъ Свѣйскимъ Правленіемъ имѣвшихъ привиллегіяхъ, обыкновеніяхъ, правахъ и справедливостяхъ" [295]).

Такимъ образомъ въ составъ русскаго государства вводилась новая „на особыхъ правахъ состоящая", какъ говорилось впослѣдствіи въ сводѣ законовъ, область. Привилегированное ея положеніе было описано въ Абоскомъ договорѣ въ тѣхъ самыхъ выраженіяхъ, въ которыхъ установлены были особенности въ управленіи Лифляндіей и другими прибалтійскими провинціями. И это постановленіе договора отнюдь не было простою фразою; на Фин-

---

лось отъ высказанной въ манифестѣ мысли о самостоятельности Финляндіи" (181). Я не вижу въ документахъ ни малѣйшихъ основаній къ тому, чтобы толковать манифестъ Елизаветы, какъ простую военную хитрость. Если онъ не былъ осуществленъ, то не проще ли искать объясненія въ томъ фактѣ, что Елизаветой была завоевана весьма малая часть Финляндіи, къ которой политически безсмысленно было примѣнить режимъ государственнаго бытія подъ протекторатомъ Россіи?

294) Ѳ томъ впечатлѣніи, которое манифестъ произвелъ въ Финляндіи, подробно говорится въ монографіи Danielson, Die Nordische Frage in den Jahren 1746—1751, 1888, 30 ff.

295) П. С. З., 8766. О причинахъ, вызвавшихъ дарованіе привилегій Финляндіи, Ординъ, I, 106 говоритъ „сочинители Абоскаго договора впали въ крупный недосмотръ". Danielson, въ Die Nordische Frage и въ Finlands Vereinigung, не затрогиваетъ этого вопроса. Сомнительно, чтобы предположеніе о „недосмотрѣ" было правильнымъ. Оно противорѣчитъ всему смыслу тогдашней политики русскаго правительства и въ Финляндіи, и на другихъ окраинахъ.

ляндію были въ самомъ дѣлѣ распространены хорошо знакомые намъ, традиціонные, пріемы управленія западными окраинами.

Эти пріемы, мы знаемъ, сводятся къ тому, что на окраинахъ устанавливается своеобразный законодательный status quo. Все право, которое застаетъ русская власть, признается сохраняющимъ силу въ виду дарованныхъ привилегій; вмѣшательство центральной власти ограничивается тѣмъ, что во главѣ присоединяемыхъ земель ставится русскій губернаторъ, органъ высшаго контроля, съ маленькой канцеляріей, и ему подчиняются прежнія учрежденія края, продолжающія управлять и судить по прежнему законодательству. Только въ области военной центральная власть начинаетъ свободно распоряжаться на новой территоріи и въ области финансовой начинаютъ взиматься въ центральную казну тѣ налоги, которые установлены въ конфирмованномъ прежнемъ правѣ.

Совершенно тождественна судьба и русской Финляндіи. Въ теченіе нѣсколькихъ десятилѣтій, слѣдующихъ за присоединеніемъ, единственный, представляющій сколько нибудь общее значеніе, актъ русской власти въ краѣ сводился къ назначенію въ Финляндію русскихъ губернаторовъ. Высочайше утвержденнымъ 14 Января 1744 г. докладомъ сената было предписано „новозавоеванныя въ Финляндіи провинціи и города учредить такимъ порядкомъ“: „изъ всѣхъ тѣхъ новозавоеванныхъ мѣстъ, присовокупя къ тому Выборгскую, Кексгольмскую Провинціи (т. е. завоеванія Петра), сочинить вновь Губернію и въ оную опредѣлить Губернатора, которому и Губернской Канцеляріи по способности къ тѣмъ мѣстамъ быть въ Выборгѣ“; въ составѣ выборской губерніи образовать двѣ провинціи, и въ каждую изъ этихъ двухъ провинцій назначить состоятъ“ двухъ штадтгалтеровъ „для управленія экономическихъ дѣлъ и сборовъ“ [296]).

Послѣ изданія этого акта, центральное правительство въ сущности перестало законодательствовать въ Финляндіи на сорокъ почти лѣтъ [297]). Лишь изрѣдка издавались сенатскіе указы, содержавшіе частныя распоряженія то по военнымъ дѣламъ, то по поводу учрежденія почтовыхъ сношеній, то относительно переписи, но всѣ эти распо-

296) П. С. З., 8856.

297) Списокъ этихъ актовъ см. въ Указателѣ узаконеній, относящихся до Великаго Княжества Финляндскаго 1649—1808, 1901.

ряженія носятъ болѣе или менѣе случайный характеръ, а во всемъ остальномъ Финляндія продолжаетъ жить собственной жизнью и подчиняться своимъ прежнимъ, созданнымъ еще Швеціей, порядкамъ. И таково положеніе не только Финляндіи Елизаветинской, но и Финляндіи Петровской [298]). Законъ 1744 г., сливающій всѣ финляндскія земли въ одну губернію, первоначально названную выборской (при Александрѣ I переименована въ Финляндскую; ук. 13 Дек. 1802 г.), имѣлъ любопытныя послѣдствія. Мы знаемъ, что Петромъ Великимъ никакихъ привилегій Кареліи и дистрикту Выборгскаго лена даровано не было; сліяніе ихъ съ Елизаветинскими финляндскими областями вызвало распространеніе на нихъ дарованныхъ послѣднимъ въ Абоскомъ договорѣ привилегій. Русское законодательство убѣдило себя заднимъ числомъ въ томъ, будто конфирмація правъ и вольностей при Петрѣ состоялась и въ пользу области Выборга, и разсматривало всю позднѣйшую финляндскую губернію какъ край привилегированный. „Обыватели старой и новозавоеванной Финляндіи, яко люди одного закона, одного языка и равно подданные Ея Императорскаго Величества, долженствуютъ и на равныхъ правахъ состоять, безъ всякаго однимъ передъ другими преимущества“, гласилъ сенатскій указъ 19 Февраля 1779 г. [299]), а позднѣйшій указъ 25 Февраля 1787 г., сверхъ того, утверждалъ, вопреки исторической истинѣ, будто шведское законодательство „утверждено Нейштатскимъ мирнымъ трактатомъ 721 года, жителямъ Выборгской и Кексгольмской Провинцій, завоеванныхъ въ 1710 году, съ котораго времени оно въ сихъ провинціяхъ и существуетъ“ [300]) [301]).

---

298) Далеко не вполнѣ точныя данныя сообщаетъ объ общемъ юридическомъ положеніи старой Финляндіи А. Т-на, Возсоединеніе Старой Финляндіи съ Новою, Вѣстн. Евр„ 1901, т. IV, 317 слл.

299) П. С. З., 14. 842.

300) П. С. З., 16. 507. Интересно, что по первому изъ приведенныхъ указовъ на Петровскую Финляндію распространено было дѣйствіе шведскаго гражданскаго уложенія 1734 г., изданнаго после присоединенія края къ Россіи. Далѣе этого нельзя идти на пути признанія авторитета шведскихъ „правъ и справедливостей“. Второй указъ сената 1787 г. высказывается въ томъ смыслѣ, что уложеніе 1734 г. въ старой Финляндіи не дѣйствуетъ. Это явленіе отнюдь не плодъ указа 1779 г. Послѣдній лишь констатируетъ установившійся порядокъ, которому подобнаго я не знаю. Вотъ, что пишетъ вы-

Разъ созданный для Финляндіи режимъ страннымъ образомъ какъ бы омертвѣлъ почти на полъ столѣтія. Вплоть до начала 80-хъ годовъ XVIII вѣка мы не наблюдаемъ движенія ни въ сторону расширенія вліянія Россіи, ни въ сторону развитія „правъ и при-

боргское дворянство въ наказѣ своему депутату въ Екатерининскую коммисію: „А хотя завоеваннымъ провинціямъ, въ силу Ништадскаго и Абовскаго мирныхъ трактатовъ, надлежало было состоять только подъ тѣми законами, которые въ означенныхъ провинціяхъ до завоеваія оныхъ силу ту имѣли, однако жъ всѣ въ Швеціи подъ 1721 годъ публикованныя учрежденія въ здѣшнихъ присутственныхъ мѣстахъ и понынѣ принимаются такими дѣйствительными законами, что на основаніи оныхъ всѣ дѣла производятъ, не смотря на то, что Кексгольмская и Выборгская провинціи съ 1710 года подъ шведскою державою болѣе не состояли. Сіе обстоятельство дворянству подаетъ причину всеподданнѣйше просить, дабы Ея Императорское Величество всемилостивѣйше повелѣть соизволила то самое время, какъ городъ Выборгъ завоеванъ и правленіе шведское въ помянутыхъ обѣихъ провинціяхъ совершенно пресѣклось, узаконить срочнымъ предѣломъ съ тѣмъ, чтобъ публикованныя послѣ того въ Швеціи новыя учрежденія до насъ болѣе не касались и въ законъ приняты не были; напротивъ чего только въ Кеменегородской провинціи и шведскія права, обнародованныя еще до заключенія Абовскаго мирнаго трактата, въ законъ служить могутъ“. Сборникъ И. Р. И. О., 68, 1889, 86

301) Ординъ, I, 109 говоритъ, будто императрица Екатерина II во исполненіе изложенной въ инструкціи Вяземскому программы объединенія окраинъ (см. выше стр. 305) по докладу сената, выс. утв. 2 Окт. 1763 г., повелѣла уголовныя и криминальныя дѣля рѣшать на общемъ основаніи, потому что финляндскіе обитатели мѣстъ, пріобрѣтенныхъ къ Россіи въ 1721 и 1743 гг. „яко живущіе въ одной странѣ, одного закона и одного языка люди, а равно подданные Императорскаго Величества должны быть вообще на равныхъ правахъ безъ всякаго однихъ передъ другими преимущества“. Читая эти строки, приходишь къ заключенію, что Екатерина II ввела русское уголовное законодательство въ Финляндіи. Все это совершенно невѣрно. Прежде всего, никакого высочайше утвержденнаго 2 Окт. 1763 г. доклада сената по финляндскимъ дѣламъ нѣтъ: онъ отсутствуетъ и въ П. С. З., и, главное, въ опубликованныхъ теперь докладахъ за это время сената и указахъ по нимъ императрицы. См. Сенатскій Архивъ, XII (1909), 312 сл. Цитируемые Ординымъ слова взяты изъ сенатскаго указа 1779 г, а послѣдній, какъ мы знаемъ, въ отношеніи уголовнаго законодательства уравниваетъ старую Финляндію съ новоприсоединенной, а отнюдь не содержитъ повелѣнія разсматривать уголовныя дѣля „на общемъ основаніи“. Это одинъ изъ многихъ, къ сожалѣнію, примѣровъ неточностей въ изложеніи Ордина, неточностей всегда тенденціозныхъ, которыя затрудняютъ пользованіе этимъ вообще полезнымъ трудомъ.

вилегій“ Финляндіи. Законодательство, административный и судебный механизмъ края остаются неизмѣнными; центральной власти не приходится настаивать на своемъ верховенствѣ въ краѣ, а финляндцамъ бороться за обезпеченныя имъ права. Не даромъ выборгское дворянство, въ наказѣ своему депутату въ Екатерининской коммисіи, писало: „Ея Императорское Величество съ раболѣпнѣйшимъ благоговѣніемъ увѣрять дерзновеніе принимаемъ, что наша губернія при ненарушимомъ наблюденіи шведскихъ правъ совершенно благополучною быть можетъ“. [302]). Отсутствіе всякаго движенія и борьбы приводило къ тому, что самый объемъ „привилегій, обыкновеній, правъ и справедливостей“ оставался, повидимому, совершенно не выясненнымъ. Когда центральному правительству приходится задумываться надъ этой формулой, оно не знаетъ, какъ ее истолковать. Достаточно привести такой примѣръ. Довольствуясь нѣкоторое время сборомъ налоговъ по установленнымъ шведскимъ законодательствомъ нормамъ, правительство Елизаветы Петровны пожелало возвысить размѣры поступленій. Вопросъ былъ поставленъ въ сенатѣ 19 Ноября 1757 году; сенатъ приказалъ о сборахъ „съ финляндскаго княжества учинить справку съ прежними того княжества привилегіями, конфирмаціями и опредѣленіями и доложить немедля“ [303]). Справку оказалось возможнымъ сдѣлать лишь 21 Декабря 1760 г., когда однако, „за неполнымъ въ сенатѣ гг. сенаторовъ собраніемъ“ и изъ-за пререканій о компентенціи съ гг. конференцъ-министрами, дѣло было вновь отложено [304]); 20 Декабря 1761 года сенатъ вернулся къ нему въ присутствіи чиновъ камеръ-конторы лифляндскихъ и эстляндскихъ дѣлъ, изъ коихъ одинъ заявилъ, что составленный по дѣлу экстрактъ „не доволенъ“; сенатъ, ничего не рѣшая, поручилъ конторѣ вновь изслѣдовать вопросъ о правахъ Финляндіи въ дѣлѣ обложенія. [305]). Узелъ былъ разрубленъ только актомъ 1783 года, о которомъ ниже.

Неопредѣленность и невыясненность объема привилегій старой Финляндіи для обѣихъ заинтересованныхъ сторонъ привели къ тому,

---

302) Сборникъ И. Р. И. О., 68; 93.
303) Сенатскій Архивъ, X, 1903, 167.
304) Тамъ же, XI, 1904, 471.
305) Тамъ же, XII, 1907, 113.

что, когда Екатерина II рѣшительно приступила къ объединенію, мѣры ея не вызвали никакихъ затрудненій.

Объединеніе совершилось одновременно и по тому же совершенно образцу, какъ въ прибалтійскомъ краѣ. Извѣстный намъ именной указъ 3 Мая 1783 г. [306]) ввелъ по общеимперскому образцу подушную подать съ крестьянъ и мѣщанъ и сборъ съ капиталовъ купечества. Остались въ силѣ изъ старыхъ сборовъ только тѣ, которые поступали на нужды мѣстныхъ учрежденій, причемъ однако спеціально въ отношеніи выборгской губерніи указомъ сенату было повелѣно разсмотрѣть „о собираемыхъ тамъ деньгахъ и хлѣбѣ на содержаніе духовныхъ и земскихъ тамошнихъ чиновъ“.

Вторая, еще болѣе рѣшительная, мѣра по объединенію заключалась въ введеніи въ Финляндіи учрежденія о губерніяхъ. Указъ объ этомъ послѣдовалъ 25 Іюля 1793 года [307]), и въФинляндіи, образовавшей „выборгское намѣстничество“, введена была вся система административныхъ и судебныхъ мѣстъ, которая создана была учрежденіемъ 1775 г. Прежнее, конфирмованное имп. Елизаветой право не было при этомъ упразднено цѣликомъ; однако привилегіи, данныя краю, приняли весьма скромный объемъ. Очень скоро послѣ введенія намѣстничества сенату пришлось высказаться по вопросу о дѣйствіи въ Финляндіи стараго права, и онъ далъ слѣдующее разъясненіе: „по открытіи сего намѣстничества, по образу Высочайшихъ Ея Императорскаго Величества о управленіи Губерній Учрежденій, касательно до образа въ судопроизводствѣ и во всемъ томъ, на что въ Высочайшихъ Учрежденіяхъ есть точное предписаніе, поступать должно по симъ Высочайшимъ Учрежденіямъ; по законамъ же конфирмованнымъ для Лифляндіи, Эстляндіи и Финляндіи, поступать слѣдуетъ въ такихъ токмо случаяхъ и обстоятельствахъ, на что нѣтъ въ Высочайшихъ Учрежденінхъ точнаго предписанія“. [308]).

---

[306]) П. С. З. 17, 724.

[307]) П. С. З., 15. 795. 15. 796.

[308]) П. С. З., 16. 077. Ординъ, I, 112 даетъ понять, будто дѣйствіе шведскихъ законовъ было цѣликомъ отмѣнено съ введеніемъ намѣстничества; это вытекаетъ изъ его словъ объ указѣ имп. Павла 1796 г.—„возстановлено было опять примѣненіе шведскихъ законовъ и постановленій“. Это явная ошибка.

Введеніе учрежденія 1775 г., низводившее шведское право до степени права субсидіарнаго, не знаменовало однако собою окончательной гибели финляндскихъ привилегій. Имп. Павелъ Петровичъ, въ той серіи указовъ, которой были возстановлены особенности управленія окраинъ, не забылъ и выборгскагоѣ намстничества. Указомъ 12 Ноября 1796 г. было повелѣно „въ Выборгской губерніи за оставленіемъ Губернскаго Правленія и Казенной Палаты съ Казначействомъ, возстановить всѣ тѣ присутственныя мѣста, которыя по прежнимъ тамошнымъ правамъ и привилегіямъ существовали до открытія въ оной намѣстничества какъ въ Губернскомъ городѣ, такъ и по другимъ городамъ и уѣздамъ“ [309]). Возстановленіе силы прежнихъ правъ и привилегій было такимъ образомъ не полнымъ и вознаграждалось прежде неизвѣстнымъ правиломъ о привлеченіи выборгской губерніи къ государственнымъ рекрутскимъ наборамъ. Однако всеже старые администрація и судъ были возстановлены. Въ губерніи снова появились лагманскій судъ, герадскіе суды въ уѣздахъ, уѣздные земскіе комисары, ленсманы, магистраты и кемнерскіе суды [310]).

Колебанія русской политики въ старой Финляндіи, порожденныя ими невыясненность и неустойчивость правового положенія ея въ составѣ русскаго государства, наконецъ, трудность разобраться въ разнообразныхъ источникахъ дѣйствовавшаго тамъ права [311]),—все это привело въ концѣ концовъ къ сознанію необходимости разъ навсегда разобраться въ финляндскихъ дѣлахъ. Въ 1802 г. имп. Александръ I образовалъ особую коммисію „для устроенія Выборгской Губерніи“. Этой коммисіи было поручено „разсмотрѣть права и преимущества, утверждающія каждому состоянію его принадлежность, войти въ точнѣйшее и подробнѣйшее изслѣдованіе всѣхъ статей, государственный доходъ составляющихъ, вникнуть въ образъ судопроизводства гражданскихъ и уголовныхъ дѣлъ, изслѣдовать всѣ постановленія, до того края относящіяся, и т. д. Эта анкета, должна была помочь „сочинить къ лучшему преобразованію губер-

[309]) П. С. З., 17. 637.

[310]) См. штатъ выборгской губерніи въ царствованіе Павла въ П. С. З., т. XLV, ч. II.

[311]) Особенныя затрудненія были связаны съ поземельными отношеніями; о нихъ Ординъ, I, 106 слл.; Т-нъ, 317 слл.

нiи общiй планъ“ [312]). Коммисiя принялась за работу, но въ средѣ ея возникли скоро разногласiя и затрудненiя всякаго рода. Тѣмъ временемъ вспыхнула шведская война, была присоединена остальная Финляндiя и установленъ особый порядокъ управленiя послѣдней. Манифестомъ 11 Декабря 1811 г. гордiевъ узелъ затрудненiй былъ разрубленъ: „съ присоединенiемъ новой Финляндiи къ Россiйской Имперiи, различiе между старою и новою Финляндiею, какъ въ наименованiи ихъ, такъ и въ самомъ образѣ управленiя“ было признано „излишнимъ и настоящему положенiю сего края несвойственнымъ“, а потому было постановлено „старую и новую Финляндiю совокупно именовать Финляндiею“ и „прежнюю Финляндскую губернiю, наравнѣ съ Губернiями, въ Финляндiи существующими“, подчинить „главному управленiю, для сей страны учрежденному“ [313]).

VII.

Насколько прочно сложился тотъ типъ управленiя, основанный на подтвержденiи правъ, привилегiй и вольностей, который мы изучили въ Украйнѣ, Лифляндiи, Эстляндiи, на Эзелѣ, въ Курляндiи и въ старой Финляндiи, лучше всего свидѣтельствуетъ исторiя прiобрѣтенныхъ Россiей въ концѣ XVIII вѣка западныхъ, прежде польскихъ, губернiй. Несмотря на то, что вошли онѣ въ составъ Россiи въ ту минуту, когда, казалось, съ изучаемой нами административной традицiей разорвали, всеже и имъ пришлось пройти черезъ автономiю. Рѣчь идетъ объ областяхъ, которыя на языкѣ закона получили у насъ въ концѣ XVIII и первой половинѣ XIX столѣтiй наименованiе „областей, отъ Польши присоединенныхъ“ или „Западныхъ губернiй“ [314]), т. е. обла-

---

[312]) При указѣ 19 Мая 1803 г. П. С. З., 20. 272, 20. 274, 20. 275. О дѣятельности коммисiи извѣстно весьма немного изъ Ордина, I, 116.

[313]) П. С. З., 24. 907.

[314]) Первый терминъ встрѣчается особенно часто. Ср. П. С. З., Т. XLII, ч. II. Указатель алфавитный, Отдѣленiе II, подъ словомъ „Области отъ Польши присоединенныя“. Второй терминъ усвоенъ т. наз. Западнымъ Сводомъ, кодификацiоннымъ проектомъ, выработаннымъ Вторымъ Отдѣленiемъ Собств. Е. И.В. Канцелярiи къ 1838 г.См.Сводъ мѣстныхъ законовъ Западныхъ губернiй, изд. М. Я. Пергаментъ и бар. А. Э. Нольде, 1910 и Обозрѣнiе историческихъ

стяхъ бывшей Рѣчи Посполитой, отошедшихъ къ Россіи по первому, второму и третьему раздѣламъ.

Время, когда эти области вошли въ составъ русскаго государства, было мало благопріятнымъ для развитія автономіи. Мы хорошо знаемъ, въ чемъ заключались основы окраинной политики императрицы Екатерины II. Знаменитыя слова въ инструкціи Вяземскому являлись выраженіемъ программы всего ея царствованія, въ теченіе котораго была въ корнѣ расшатана традиціонная въ русскомъ государственномъ строѣ система областныхъ автономій [315]). Попавъ въ составъ Россіи въ это царствованіе, области отъ Польши присоединенныя не могли расчитывать получить то, чего одновременно сознательно лишались остальныя автономныя провинціи.

И дѣйствительно, уже при первомъ раздѣлѣ Польши, когда въ составъ Россіи вошла Бѣлоруссія, Екатерина II сама тщательно обдумала основы административнаго порядка въ ней, начертала программу, которой придерживалась и при послѣдующихъ присоединеніяхъ, и въ этой программѣ мысли объ автономіи мѣста не нашлось. Въ „Наказѣ, по которому на первый случай поступать Господамъ Генераламъ Маіорамъ Каховскому и Кречетникову въ отправленіи должности Губернатора въ Губерніяхъ Псковской (эта губернія была указомъ 24 Августа 1776 г. [316]) переименована въ Полоцкую, съ исключеніемъ изъ состава ея провинцій Псковской и Великолуцкой и Могилевской“, отъ 28 Мая 1772 г., проектъ котораго выработала собственноручно императрица, все управленіе Бѣлоруссіей въ его основныхъ чертахъ намѣчено; оно носитъ цѣли-

свѣдѣній о составленіи Свода мѣстныхъ законовъ западныхъ губерній, изд. ими же, 1910. Относительно терминовъ ср. бар. А. Э. Нольде, Очерки по исторіи кодификаціи мѣстныхъ гражданскихъ законовъ при Графѣ Сперанскомъ, I, 1906, 14, прим. 2.

[315]) Бар. А. Э. Нольде 12, прим. 2, говоритъ объ инструкціи Вяземскому „Если у Екатерины II и была мысль уничтожить мѣстныя юридическія особенности, то это представлялось ей планомъ туманнаго будущаго, и къ осуществленію его она не приступала“. Это положеніе вѣрно лишь, поскольку рѣчь идетъ о сохраненіи матеріальнаго гражданскаго права автономныхъ областей; напротивъ того, мѣстныя юридическія особенности въ области публичнаго права были Екатериной упразднены почти безъ остатка, только благодаря Павлу система автономій воскресла и перешла въ XIX столѣтіе.

[316]) П. С. З., 14. 499.

комъ коронный характеръ: за мѣстнымъ населеніемъ сохраняются лишь права частныя и свобода вѣроисповѣданія, но никакихъ правъ политическихъ; единственное исключеніе въ этомъ безусловномъ объединененіи установлено § 12 наказа, гдѣ сказано: „Судъ и расправа внутренніяя (въ § 13 это понятіе противополагается „дѣламъ, нарушающимъ спокойствіе и тишину гражданъ“), въ личныхъ дѣлахъ, имѣютъ производиться по ихъ законамъ и обыкновеніямъ и ихъ языкомъ, во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, кои не дотрогиваются до власти Нашей“. Постановленіе это было существенно отлично отъ прежнихъ пожалованій правъ и привилегій не только своимъ чрезвычайно узкимъ объемомъ, но и своимъ формальнымъ характеромъ: если дѣйствіе собственнаго права бѣлорусскихъ губерній и продолжалось, то отнюдь не потому, что соотвѣтствующее „обнадеживаніе“ получало мѣстное населеніе, а потому, что таково было удобство русской власти [317]). Временный и условный характеръ постановленія обнаружился очень скоро. Уже въ именномъ указѣ, данномъ Бѣлорусскому Генералъ-Губернатору Графу Чернышеву 16 Августа того же года, прямо говорилось, что „судъ и расправу“ повелѣно „производить въ настоящихъ судебныхъ мѣстахъ по тамошнимъ правамъ и обычаямъ, но Нашимъ уже Именемъ“ лишь „до времени“ [318]). А черезъ годъ послѣ наказа Каховскому и Кречетникову, 8 Мая 1773 г. новымъ указомъ были созданы русскія судебныя учрежденія, и собственное право осталось лишь въ объемѣ тѣхъ гражданскихъ матеріальныхъ нормъ, которыя эти учрежденные русской властью суды должны были примѣнять. Въ этомъ указѣ было сказано, что, желая явить „новый знакъ своего къ тамошнимъ жителямъ милосердія“, императрица учреждала губернскіе и провинціальные земскіе суды въ бѣлорусскихъ губерніяхъ и „къ вящшему удовольствію тамошнихъ жителей“ ввѣрила имъ производство на польскомъ языкѣ и „на ихъ же правѣ“ „вотчинныхъ и личныхъ и всѣхъ, какого бы рода и званія ни были, судныхъ, въ разсужденіи движимаго и недвижи-

---

317) П. С. З., 13. 808. Объ этомъ указѣ и о послѣдующемъ управленіи бѣлорусскими губерніями до 1782 г. см. обстоятельнѣйшую монографію Lehtonen, Die Polnischen Provinzen Russlands unter Katharina II, 1907, превосходно знакомаго съ русскими печатными и архивными документами. О выработкѣ наказа см. стр. 233 слл.

318) П. С. З., 13. 850.

маго имѣнія, дѣлъ, разборовъ въ просьбахъ на продажи, заклады, приданства, духовныя и всякаго сего рода крѣпости и завѣщанія, бывшія прежде въ земскомъ и подкоморскомъ польскихъ судахъ“ [319]). Вновь созданные суды, правда, въ своемъ составѣ были выборными отъ мѣстнаго шляхетства, но выборы должны были производиться по имперскому закону („такимъ точно обрядомъ, какъ и во всей Имперіи въ Предводители и Депутаты для коммиссіи о сочиненіи новаго Уложенія“). Въ 1778 г. исчезли и эти особенности организаціи судовъ въ Бѣлоруссіи—введено было общее учрежденіе о губерніяхъ, перестроившое всю мѣстную администрацію по образцу русской [320]). Сохранилось лишь мѣстное гражданское право.

Туже судьбу первоначально имѣли и другія, присоединенныя Екатериной, польскія земли. Области, отошедшія по второму раздѣлу и составившія губерніи минскую, изяславскую и брацлавкую и—зяславская губернія по указу 1 Мая 1795 г. составила волынскую и подольскую губерніи, а территорія брацлавской губерніи по указамъ 27 Января 1795 г. и 12 Декабря 1796 г. отошла къ губерніи вознесенской, впослѣдствіи новороссійской, а потомъ екатеринославской, и къ кіевской [321])—въ первомъ же манифестѣ, изданномъ русскою властью [322]), были во всемъ уравнены съ остальной Россіей. Здѣсь въ первый разъ встрѣчается та торжественная формула объединенія, которую мы видѣли уже примѣненной нѣсколько позднѣе къ Курляндіи. Императрица обѣщаетъ жителямъ присоединенныхъ областей „всѣхъ и каждаго награждать... въ полной мѣрѣ и безъ всякаго изъятія всѣми тѣми правами, вольностями и преимуществами, каковыми древніе подданные Ея пользуются“. Единственное изъятіе изъ дѣйствія общаго права—опять-таки „судъ и расправа“, которые оставлены „въ настоящихъ ихъ мѣстахъ“. Но

---

319) П. С. З., 13. 977. О происхожденіи этого указа и о вліяніи польскихъ образцовъ на организацію судовъ, имъ созданную, подробно говоритъ Lehtonen, 290 ff.

320) П. С. З., 14. 692, 14. 693: указъ 10 Января. О немъ Lehtonen, 319 ff.

321) П. С. З., 17. 323, 17. 300 и 17. 634.

322) Манифестъ Генералъ-Аншефа Кречетникова, объявленный по Высочайшему повелѣнію въ станѣ россійскихъ войскъ въ Полонно 27 Марта 1793 г П. С. З., 17. 108.

и это изъятіе было лишь временнымъ. Именнымъ указомъ, даннымъ сенату 23 Апрѣля 1793 г., въ трехъ губерніяхъ повелѣно было ввести учрежденіе о губерніяхъ и „прочіе законы, по коимъ Всероссійская Имперія и Бѣлорусскія Губерніи, отъ Польши же присоединенныя, управляются“; польскія судебныя мѣста имѣли сохраниться лишь до окончательнаго введенія русскихъ. Нигдѣ не было даже оговорено, что сохраняется прежнее гражданское право [323]).

Наконецъ, когда по третьему раздѣлу присоединена была Литва, составившая губерніи виленскую и слонимскую (позднѣе по указу 12 Декабря 1796 г. обѣ губерніи были слиты въ одну — литовскую и снова были раздѣлены указомъ 9 Сентября 1801 г.—на виленскую и гродненскую, а при Николаѣ I образована третья — ковенская [324]), повторилось тоже самое. Любопытно отмѣтить лишь, что до того, какъ раздѣлъ сталъ окончательнымъ, Литва была занята русскими войсками, въ ней учреждено временное управленіе указомъ 30 Октября 1794 г. [325]) и жителямъ даны были въ немъ обѣщанія гораздо болѣе широкія чѣмъ, что имѣло мѣсто въ отношеніи другихъ областей Польши и что было выполнено послѣ того, какъ раздѣлъ сталъ совершившимся фактомъ. Въ этомъ указѣ говорилось: „Даруя обитателямъ Литовскимъ полную свободу производить судъ и расправу свою, именемъ и властію Нашею, на древнихъ ихъ правахъ и судьями, изъ ихъ же собратій избранными, кои прежде пагубнаго въ Польшѣ волненія въ судахъ ихъ засѣдали, или нынѣ отъ Воеводствъ и округъ въ званіе сіе по ихъ обрядамъ удостоены будутъ, оставляемъ Мы для того въ округахъ Земскіе и Градскіе суды, а въ городахъ Ратуши или Магистраты подъ повелѣніемъ Литовскаго Трибунала имѣющіе, и позволяя онымъ давать именемъ и властію Нашею судъ и расправу порядкомъ до Конституціи 3 мая въ Польской Республикѣ существовавшимъ; предписываемъ вамъ установить соотвѣтственно Нашимъ о губерніяхъ узаконеніямъ какъ теченіе уголовныхъ дѣлъ, такъ апеляціонный гражданскихъ переносъ изъ Земскихъ Гражданскихъ Судовъ и Магистратовъ въ Трибуналъ

323) Это справедливо отмѣчено у бар. А. Э. Нольде, 12, прим. I.
324) П. С. З., 17. 634, 20. 004.
325) П. С. З., 17. 264.

яко въ верхній земскій судъ, куда и прокуроръ опредѣленъ будетъ, а изъ онаго въ Верховное Правленіе, въ коемъ разсмотрѣніе и рѣшеніе уголовныхъ и гражданскихъ дѣлъ происходить долженствуетъ слѣдующимъ образомъ:... (Верховное Правленіе было высшимъ органомъ временнаго управленія Литвою). На самомъ дѣлѣ однако Екатерина въ манифестѣ 14 Декабря 1795 г. „Намъ любезновѣрнымъ подданнымъ Великаго Княжества Литовскаго Духовнымъ, Благородному Рыцарству и Земству, городамъ и всѣмъ обывателямъ", появившемся послѣ того, какъ третій раздѣлъ совершился, и составленномъ путемъ перередактированія извѣстнаго намъ курляндскаго манифеста, установила совершенно иное [326]).

„Обнадеживаемъ, говорилось въ манифестѣ, Императорскимъ Нашимъ словомъ за Насъ и Наслѣдниковъ Нашихъ, что не токмо свободное исповѣданіе вѣры, отъ Предковъ наслѣдованной, и собственность, законно каждому принадлежащая, въ цѣлости соблюдены будутъ; но что отъ сего времени каждое состояніе народное вышеозначенныхъ областей имѣетъ пользоваться и всѣми правами, вольностями и преимуществами, каковыми древніе подданные Россійскіе по милости Нашихъ Предковъ и Нашей пользуются". Одновременно, именнымъ указомъ сенату объявлено было о предстоящемъ введеніи въ „губерніяхъ Виленской и Слонимской" учрежденія о губерніяхъ. Такимъ образомъ обѣщанія акта 1794 г. оставались не выполненными: вмѣсто собственныхъ судовъ первой и второй инстанціи Литва получала учрежденіе о губерніяхъ, т. е. русское судоустройство. Правда, введеніе его требовало ряда предварительныхъ работъ, такъ что нѣкоторое время прежній порядокъ силою вещей долженъ былъ сохраниться, но все же значеніе первоначальнаго указа было уничтожено.

---

326) П. С. З., 17. 418. Бар. А. Э. Нольде, 12, прим. 2 замѣчаетъ по этому поводу: „оставленіе прежнихъ правъ въ силѣ представлялось истиной очевидной, о которой излишнимъ представлялось повторять при каждомъ случаѣ". Въ самомъ дѣлѣ нѣтъ основаній думать, чтобы Екатерина хотѣла уничтоженія силы мѣстнаго гражданскаго права; но едва ли объясненіе, даваемое авторомъ, ея умолчаніямъ, правильно. Нѣтъ сомнѣнія, что Екатерина сознательно стремилась по возможности сократить, во времени и объемѣ, мѣстныя особенности устройства власти въ областяхъ отъ Польши

Императрица Екатерина II успѣла осуществить свою основную задачу полнаго подчиненія областей отъ Польши присоединенныхъ русскимъ законамъ только въ Бѣлоруссіи. Тамъ къ концу ея царствованія управленіе и судъ дѣйствовали цѣликомъ по русскому закону, и лишь матеріальное гражданское право оставалось мѣстнымъ. Въ губерніяхъ минской, изяславской и брацлавской и въ губерніяхъ виленской и слонимской эту программу выполнить она не успѣла. Временный порядокъ, ею предназначенный къ упраздненію, пережилъ ее, и такимъ образомъ здѣсь сохранились весьма существенныя особенности организаціи власти. Онѣ сводились къ тому, что отправленіе гражданскаго правосудія продолжало покоиться, въ формальномъ и матеріальномъ смыслѣ, на польскомъ законодательствѣ. Единственное измѣненіе, которое произошло, заключалось въ упраздненіи компетенціи польскихъ апеляціонныхъ судовъ. Литовскій трибуналъ, прежде апеляціонная инстанція для Литвы и минской губерніи, сохраненіе котораго обѣщала императрица въ указѣ 1794 г., по силѣ объявленія Литовскаго Генералъ-Губернатора Князя Репнина отъ 26 Марта 1795 г., [27]) прекратилъ свою дѣятельность въ Литвѣ, замѣненный русскими учрежденіями по указу 8 Августа 1796 г. [328]) Власть его въ минской губерніи прекратилась еще ранѣе, и по силѣ отдѣльныхъ распоряженій русскихъ властей [329]) апеляція на рѣшенія польскихъ судовъ первой инстанціи должна была приноситься „въ имѣвшій открыться высшій судъ“, а до его открытія генералъ-губернатору. [330]).

присоединенныхъ. То обстоятельство, что, обѣщавъ собственные суды, она при первой возможности заявила въ Литвѣ о введеніи цѣликомъ русскаго учрежденія о губерніяхъ, т. е. въ частности русскаго судоустройства, является наиболѣе краснорѣчивымъ подтвержденіемъ неуклонности ея стремленія къ сокращенію такихъ мѣстныхъ особенностей.

327) Напечатанъ въ Сборникѣ документовъ, касающихся административнаго устройстна Сѣверо-Западнаго края при Императрицѣ Екатеринѣ II, (1792—1796), изд. Виленской Комм. для разб. др. актовъ, 1903, 268.

328) П. С. З., 17. 495.

329) Резолюція генералъ-губернатора Кречетникова на разные запросы воеводствъ Волынскаго и Кіевскаго относительно судопроизводства, 16 Апрѣля 1793 г.; предложеніе минскаго губернатора Неплюева, 15 Іюня 1793 г.; Сборникъ документовъ, 133, 166.

330) Турцевичъ, Предисловіе къ Сборнику документовъ, XXXIV слл. даетъ

Такимъ образомъ могло казаться, что условія, въ которыхъ совершилось присоединеніе западныхъ губерній, не давали никакихъ основаній къ распространенію на нихъ системы „правъ и привилегій“. Тѣмъ не менѣе это было сдѣлано русской властью. Предназначенные Екатериной II къ упраздненію, но не успѣвшіе исчезнуть пережитки польскаго права дали поводъ имп. Павлу, въ предпринятомъ возстановленіи автономіи окрайнъ, признать западныя губерніи краемъ, пользующимся таковою. И въ этомъ отношеніи сдѣлано было больше, чѣмъ гдѣ-либо на другихъ окрайнахъ. Мы знаемъ, что Екатерина II никакихъ „правъ и привилегій“ въ традиціонномъ смыслѣ этого слова западнымъ губерніямъ не дала; между тѣмъ Павелъ заднимъ числомъ за ними такія „права и привилегіи“ признаъ. Указъ 12 Декабря 1796 г. о новомъ раздѣленіи государства на губерніи, создалъ двѣ основныхъ категоріи губерній: однѣ управлялись по общему праву, другія – „на особыхъ по правамъ и привилегіямъ ихъ основаніяхъ“. Къ числу губерній второй категоріи отнесены были губерніи литовская, минская, бѣлорусская, волынская, подольская и кіевская. [331]).

Такое признаніе за областями, отъ Польши присоединенными, особыхъ „правъ и привилегій“ отнюдь не было законодательнымъ недосмотромъ. Напротивъ того, изъ него выведены были совершенно опредѣленныя юридическія послѣдствія. Западнымъ губерніямъ дарована была широкая автономія въ области суда. Наиболѣе торжественно сдѣлано это было въ отношеніи литовской губерніи. Именнымъ указомъ сенату 5 Февраля 1797 г. было повелѣно (§ 3): „Для суда и расправы возстановить существовавшіе по правамъ тамошнимъ суды земскіе, городскіе и подкоморскіе и надъ ними бывшій Литовскій Трибуналъ, подъ именованіемъ Главнаго Литовскаго Суда, всемилостивѣйше дозволяя обществу тамошнему выбирать положенные въ тѣ суды чины, не исключая депутатовъ или засѣдателей Главнаго Суда, а для предсѣданія изъ нихъ и Маршала и представлять по порядку на утвержденіе Наше о комъ слѣдуетъ, какъ

характеристику судебнаго строя Западныхъ губерній, которая представляетъ единственную, насколько мнѣ извѣстно, работу по этому вопросу. Всѣ его выводы основаны на документахъ, вошедшихъ въ Сборникъ. Этой работой я и пользовался.

331). П. С. З., 17. 634.

по правамъ установлено“ [332]). Таже автономія суда была создана и въ другихъ Западныхъ губерніяхъ высочайше конфирмованными штатами этихъ губерній [333]). Въ каждой изъ нихъ были положены суды земскіе, повѣтовые, гродскіе и подкоморскіе съ главнымъ судомъ, какъ апеляціонной инстанціей, съ правомъ избранія членовъ ихъ мѣстнымъ дворянствомъ; имперская казна не брала на себя ихъ содержанія, а оно получалось изъ мѣстныхъ дворянскихъ средствъ или, какъ выражался законъ, они „содержались на основаніи тамошнихъ правъ“ или „на установленныхъ по правамъ тамошнимъ доходахъ“.

Такимъ образомъ совершенно неожиданно въ сравнительно не широкой, но все же не маловажной области „суда и расправы“, т. е. правосудія гражданскаго и уголовнаго, губерніи, отъ Польши присоединенныя, получили, благодаря законодательству имп. Павла, тотъ самый порядокъ, который на другихъ русскихъ окрайнахъ установленъ былъ „конфирмаціями“ правъ и вольностей. Разница лишь въ объемѣ компетенціи: все остальное совершенно тождественно. Собственное — въ данномъ случаѣ польское—право, опредѣляющее формально и матеріально дѣятельность мѣстныхъ органовъ власти, выборная основа назначенія личнаго состава этихъ органовъ, наконецъ, собственный бюджетъ,—всѣ характерныя особенности русскихъ автономій на лицо. То, что

---

332) П. С. З., 17. 788.

333) Поиски соотвѣтствующихъ актовъ въ П. С. З. довольно сложны. Подъ номерами штатовъ каждой губерніи сдѣланы ссылки на Книгу штатовъ. Дѣйствительно въ П. С. З., т. XLIV, ч. 2, эти штаты помѣщены, но въ видѣ своднаго „Общаго штата губернскихъ и уѣздныхъ присутственныхъ мѣстъ, съ показаніемъ окладовъ Чиновникамъ, положеннымъ по первому разряду въ 35-ти, по второму разряду въ 7-ми губерніяхъ, означенныхъ въ таблицѣ II, съ показанными въ примѣчаніяхъ къ оной исключеніями“, стр. 393 слл. Эта работа относится ко всему царствованію имп. Павла. Ссылки „на права и привилегіи“ приходится отыскивать въ „примѣчаніяхъ“ къ штату. Составитель Обозрѣнія историческихъ свѣдѣній, 32, прим. а), игнорируя штаты, ссылается лишь на указы 12 Декабря 1796 г. и 6 Февраля 1797 г., и еще на сенатскій указъ 11 Сентября 1797 г., который лишь разъясняетъ положеніе, созданное штатами.

наиболѣе поражало въ этой системѣ [334]) и что въ самомъ дѣлѣ было въ ней особенно яркимъ, заключалось въ воскрешеніи одного изъ важнѣйшихъ институтовъ польскаго стараго государственнаго права, такъ называемыхъ „сеймиковъ". Эти областные дворянскіе съѣзды съ конца XVI столѣтія играли въ Польшѣ громадную роль, сдѣлавшись одно время истиннымъ центромъ польскаго управленія. Первоначально созывавшіеся лишь для выборовъ депутатовъ въ сеймъ и членовъ судебныхъ мѣстъ, сеймики постепенно захватили въ свои руки обширную власть. Они распоряжались мѣстной администраціей, присвоивъ себѣ право избирать мѣстныхъ финансовыхъ агентовъ, производили рекрутскіе наборы, наконецъ, давали согласіе или отвергали вводившееся сеймомъ обложеніе, а изъ остатковъ податей составляли находившуюся въ ихъ распоряженіи особую казну [335]). Признавъ выборность судебныхъ должностей „по тамошнимъ правамъ", имп. Павелъ тѣмъ самымъ воскресилъ сеймики, правда съ ограниченной компетенціей, но все же въ ихъ прежнемъ видѣ. Особенностью сеймиковъ Рѣчи Посполитой были, во-первыхъ нѣкоторая неустойчивость личнаго состава ихъ и, во вторыхъ, отсутствіе сколько нибудь опредѣленной регламентаціи внутренняго ихъ распорядка. Законодательство имп. Павла, ссылаясь на польское право, воскрешало сеймики съ тѣми же характерными особенностями. Эти особенности, въ свою очередь, порождали старыя явленія, съ которыми боролось еще польское законодательство и въ частности конституція 3 Мая, а именно анархическія свойства сеймиковыхъ съѣздовъ, ихъ нежеланіе точно сообразоваться съ опредѣленной закономъ компетенціей, внутреннія распри на съѣздахъ. Съ другой стороны, естественно возникала потребность дать регла-

---

334) Ср. напр. Батюшковъ, Волынь, историческія судьбы юго-западнаго края, 1888, 245 сл.: „Павелъ I... возстановилъ въ новоприсоединенныхъ отъ Польши областяхъ литовско-польское законодательство (статутъ) и даж дозволилъ собирать сеймики для выбора вмѣсто предводителей дворянства маршаловъ и другихъ чиновныхъ людей..."; его же, Бѣлоруссія и Литва, историческія судьбы сѣверо-западнаго края, 1890, 325 сл.: „Павелъ I... дозволилъ собирать сеймики... Вслѣдствіе этого польское вліяніе въ Бѣлоруссіи значительно усилилось..."

335) Кутшеба, Очеркъ исторіи государственнаго и общественнаго строя Польши, 1907, 205 слл., ср. Бальцеръ. Къ исторіи общественно-государственнаго строя Польши, 1908, 224 слл.

ментацію и личнаго состава сеймиковъ, и внутренняго ихъ распорядка. Эти условія приводили къ необходимости вмѣшательства имперскаго законодательства и имперскихъ властей, а тѣмъ самымъ къ гибели всей системы автономіи: собственное право, которымъ жили губерніи, замѣнялось правомъ имперскимъ. Иниціатива того и другого исходила, какъ увидимъ ниже, отчасти отъ имперскихъ властей, а отчасти и отъ мѣстнаго дворянства.

Эти послѣдствія обнаружились главнымъ образомъ въ царствованіе Александра I, къ которому и относится время конца своеобразной системы судебной автономіи областей отъ Польши присоединенныхъ. Три акта этого царствованія заслуживаютъ особеннаго вниманія. Эру совершенно новой политики открываетъ именной указъ, данный сенату отъ 19 Мая 1802 г. Привожу его цѣликомъ. „Разсмотрѣвъ принесенное Намъ, говорилось въ указѣ, отъ Дворянства Волынской губерніи чрезъ уполномоченнаго ихъ Князя Каликса Понинскаго прошенія, въ коемъ, описывая затрудненія, встрѣченныя ими при назначеніи чиновниковъ на мѣста, избранію дворянства предоставленныя, въ отвращеніе оныхъ, такъ, какъ и въ пресѣченіе недоразумѣній, коими порядокъ сихъ выборовъ разновременными предписаніями сталъ подверженъ, просятъ учредить оный на будущее время на единообразномъ обрядѣ, въ Учрежденіи о губерніяхъ вообще установленномъ, Мы находимъ, что вообще избраніе сіе такъ, какъ оно нынѣ въ Губерніяхъ отъ Польши присоединенныхъ, также въ Малороссійскихъ и Бѣлорусскихъ существуетъ, не бывъ ни совершенно основано на древнихъ ихъ правилахъ, ни единообразно на порядкѣ, въ Учрежденіи предписанномъ, тѣмъ болѣе представляетъ дворянству неудобностей, что, съ одной стороны, лишаетъ его правъ въ Дворянской грамотѣ вообще Россійскому Дворянству предоставленныхъ, уклоняя отъ избранія его Земскихъ чиновниковъ, а съ другой, стѣсняетъ ихъ, возлагая обязанность и по древнимъ правамъ не существовавшую и Дворянской грамотѣ противную избирать Губернскаго и Повѣтовыхъ маршаловъ на всю жизнь; а потому и почитаемъ справедливымъ постановить отнынѣ, чтобъ во всѣхъ сихъ Губерніяхъ назначеніе на мѣста отъ избранія Дворянства зависящія, включая и Земскіе суды, производимо было на точномъ единообразномъ порядкѣ въ Учрежденіи о губерніяхъ предписанномъ, распространяя

право избранія Дворянствомъ чрезъ каждые три года какъ Предсѣдателей Главныхъ Судовъ, такъ и Генеральныхъ Судей, съ тѣмъ, чтобъ по избраніи ихъ по два кандидата представляемы были по порядку въ Правительствующій Сенатъ, а отъ онаго Намъ на утвержденіе“ [336]). Въ этомъ актѣ—несмотря на частность вопроса о срочности избранія маршаловъ [337]), — въ сущности произнесенъ смертный приговоръ системѣ, созданной имп. Павломъ. Разъ вопросы самоуправленія областей отъ Польши присоединенныхъ начинаютъ рѣшаться по учрежденію о губерніяхъ, самая основа автономіи—свое собственное право—была подорвана.

Указъ 1802 г., вводя срочность избранія губернскихъ и повѣтовыхъ маршаловъ и судей, не измѣнялъ внутренней организаціи и состава сеймиковъ. Послѣдніе, съ унаслѣдованными отъ польскихъ временъ характерными своими свойствами, продолжали существовать. Вслѣдъ за признаніемъ возможности примѣнять къ губерніямъ отъ Польши присоединеннымъ имперское законодательство о выборахъ, начинаетъ складываться совершенно опредѣленное стремленіе русской власти вмѣшаться въ жизнь сеймиковъ. Важнѣйшимъ актомъ, въ которомъ это стремленіе впервые ясно и опредѣленно выразилось, является именной указъ 3 Марта 1805 г., который, ссылаясь на указъ 1802 г., создалъ рядъ правилъ о порядкѣ сеймиковъ. Они касались права голоса на сеймикахъ, права быть выбраннымъ къ должностямъ, а сверхъ того, въ отдѣлахъ „о порядкѣ охраненія правъ дворянскихъ на выборахъ“ и „о званіи маршаловъ“, устанавливали контроль губернаторовъ надъ составомъ сеймиковъ и надъ дѣятельностью маршаловъ, при руководствѣ сеймиками, распоряженіи дворянской кассой и отправленіи земскихъ повинностей [338]).

---

336) П. С. З., 20. 273.

337) По польскому праву маршалы избирались пожизненно. См. Кутшеба, 206.

338) П. С. З., 21. 646. Указъ обсуждался въ государственномъ совѣтѣ въ засѣданіяхъ 24 и 30 Января 1805 г., куда дѣло было внесено по инициативѣ министра внутреннихъ дѣлъ (гр. Кочубей). Пренія государственнаго совѣта, если судить по журналу, особеннаго интереса не представляли, и совѣтъ ограничился принятіемъ, съ нѣкоторыми поправками въ подробностяхъ, мнѣнія министра внутреннихъ дѣлъ. Слѣдуетъ лишь отмѣтить поданное Графомъ Румянцевымъ (тогда министромъ коммерціи) мнѣніе. „Дѣйствительный Тайный

Очень скоро эти мѣры признаны были недостаточными и перешли къ мѣрамъ характера исключительнаго, мѣрамъ прямой и открытой борьбы съ сеймиками. Эти мѣры намѣчены въ выс. утв. журналѣ комитетѣ министровъ 3 Марта 1809 г. Въ комитетъ внесено было министромъ внутреннихъ дѣлъ (кн. А. Б. Куракинымъ) мнѣніе „относительно безпорядковъ при дворянскихъ выборахъ въ губерніяхъ отъ Польши присоединенныхъ“. Въ этомъ мнѣніи указывалось, что, въ виду происшедшихъ при дворянскихъ выборахъ въ губерніяхъ Волынской и Виленской безпорядковъ, государемъ поручено было министру внутреннихъ дѣлъ „примыслить средства, кои бы на будущее время могли отвратить таковыя безпорядки“; приписывая причины безпорядковъ всему, „что могло оставаться похожаго на безобразія бывшихъ въ Польшѣ діетинъ, сихъ скопищъ народныхъ, въ коихъ воля нѣскольких партій, государство раздиравшихъ, знаменовалась и поддерживалась крикомъ и часто драками ихъ „наемниковъ“, правительство указомъ 1805 г. „очистило“ дворянство „отъ толпы, къ буйствамъ обыкшей“; если безпорядки повторились, то „причина сихъ неустройствъ не въ недостаткѣ или порочности правилъ заключается, но рождается отъ неисполненія ихъ“, состоитъ „въ слабости, въ безсиліи мѣстныхъ Правительствъ, въ дурнообразованной и порочной полиціи“; „начальники губерній представляютъ себѣ, говорится далѣе, что дворянскіе выборы во время производства ихъ составляютъ внутри самой губерніи status in stato, общество никакой полиціи неподчиненное“; въ заключеніе министръ внутреннихъ дѣлъ проектировалъ мѣры, которыя могли побудить губернаторовъ къ лучшему выполненію своихъ обязанностей. Мнѣніе министра внутреннихъ дѣлъ обсуждалось въ двухъ засѣданіяхъ комитета (3 марта и

Совѣтникъ Графъ Румянцевъ при семъ объявилъ, что касательно до новыхъ по польскимъ губерніямъ распоряженій, онъ, полагаясь на засвидѣтельствованія министра внутреннихъ дѣлъ, не можемъ усумниться въ дѣйствительной по тому надобности. Но при обыкновенномъ состояніи дѣлъ, судитъ онъ, графъ Румянцевъ, что полезнѣе бы было для государства, чтобы вездѣ присутственныя мѣста, форма суда и сроки были одинаковы, хотя бы нѣкоторыя губерніи и остались при собственныхъ законахъ. Единообразіе въ такихъ вещахъ имѣетъ внутреннее достоинство, съ которымъ едва ли другія какія либо выгоды сравниться могутъ“. Архивъ Государственнаго Совѣта Ш, ч. I 1878, 117 слл.

14 Апрѣля 1809 г.); въ первомъ было одобрено заключеніе министра внутреннихъ дѣлъ, а во второмъ обсуждался проектъ указа, который въ соотвѣтствіи съ нимъ былъ выработанъ, причемъ произошли интересныя пренія. „Министръ иностранныхъ дѣлъ (графъ Румянцевъ) полагалъ, что всю отвѣтственность за безпорядки при дворянскихъ выборахъ надлежитъ возложить на маршаловъ, ибо возложеніемъ оной на губернаторовъ дастся имъ право имѣть полное вліяніе на дворянскіе выборы, а чрезъ то стѣснится дворянское сословіе, лишится предоставленной оному свободы въ выборахъ и нарушится коренное на сей случай постановленіе". Среднее мнѣніе было высказано министромъ народнаго просвѣщенія (графомъ Завадовскимъ) и поддержано графомъ Аракчеевымъ, Голубцовымъ и Сперанскимъ и заключалось въ томъ, что маршалы должны отвѣчать за безпорядки, если не донесутъ о нихъ губернаторамъ, а губернаторы—если не примутъ должныхъ мѣръ къ ихъ прекращенію. Большинство осталось при прежнемъ мнѣніи, и высочайшее утвержденіе получили слѣдующія мѣры: во-первыхъ, губернаторъ подлежалъ удаленію отъ должности, если „принятыя имъ мѣры къ прекращенію безпорядковъ окажутся слабы, или будетъ съ его стороны въ семъ случаѣ какое упущеніе", и во вторыхъ, „тѣхъ изъ дворянъ, которые объявятся зачинщиками", предписывалось „отсылать къ суду, а послѣдователей ихъ лишать на все трехъ-лѣтіе права избранія" [339]).

Такъ кончилось кратковременное существованіе автономнаго судебнаго строя областей отъ Польши присоединенныхъ. Если послѣ указанныхъ законодательныхъ мѣръ въ этихъ губерніяхъ продолжали существовать прежнія судебныя мѣста и выборность судебныхъ должностей, то это было уже главнымъ образомъ, лишь особенности русскаго права, которыя мало по малу стерлись, а отнюдь не признанная Павломъ I система судебнаго управленія „на особенныхъ по правамъ и привилегіямъ основаніяхъ". Указомъ 1 Января 1831 г. прежнія судебныя мѣста западнаго края были упразд-

[339]) Мнѣніе министра внутреннихъ дѣлъ цѣликомъ въ П. С. З., 23. 513; пренія въ Журналахъ комитета министровъ, Царствованіе Императора Александра I, 1802—1826, I, 1888, 260 слл., 277 слл.; выписка изъ высочайше утвержденнаго журнала комитета министровъ въ П. С. З., подъ ук. номеромъ.

нены [340]). Оставались лишь очень немногія особенности сословныя и отчасти налоговыя и литовскій статутъ съ послѣдующими его дополненіями. Проектъ Западнаго Свода 1832—1838 гг. засталъ прежнюю систему почти разрушенной, но и собранные въ немъ остатки мѣстнаго права не получили утвержденія, ибо въ 1840 г. было отмѣнено дѣйствіе источниковъ мѣстнаго гражданскаго права и процеса [341]).

VIII.

Если самоуправленіе областей отъ Польши присоединенныхъ больше всего пострадало отъ мѣръ имп. Александра I, то отсюда не надо дѣлать вывода, будто въ своей политикѣ на западныхъ окрайнахъ Александръ I былъ безусловнымъ продолжателемъ дѣла своей бабки и противникомъ дѣла своего отца. Напротивъ того, его склонный къ постояннымъ перемѣнамъ, къ постоянному обновленію совѣтниковъ характеръ, его политическое воспитаніе, заставлявшее его увлекаться идеями свободы и правъ подданныхъ, наконецъ, страсть къ политической „сценѣ", къ громкимъ и трогательнымъ церемоніямъ,—все это давало такую почву, которая способствовала увлеченію программой дарованія правъ и вольностей входившимъ въ составъ Россіи въ его царствованіе землямъ. И въ самомъ дѣлѣ три крупныхъ пріобрѣтенія сдѣланы были въ его царствованіе—Финляндія, Бессарабія и Польша, и въ каждомъ изъ этихъ трехъ случаевъ онъ не только не поступалъ по „завѣтамъ Екатерины", о которыхъ заявлялъ въ началѣ своего царствованія, но шелъ прямо по пути, указанному ему Павломъ. Мы знаемъ, что въ Польшѣ онъ создалъ особое государство, лишь тонкой нитью связанное съ Россіей; мнѣ придется еще изучить то, что сдѣлалъ онъ въ Финляндіи и что до сихъ поръ существуетъ; хронологическая нить обзора заставляетъ теперь остановиться на Бессарабіи.

По Букарестскому трактату 1812 г. къ Россіи присоединена была

340) С. П. З., 4233.

341) Объ отмѣнѣ особенностей мѣстнаго права при Николаѣ I подробно разсказано у бар. А. Э. Нольде, 230 слл.

сѣверная часть принадлежавшаго Турціи, но пользовавшагося уже въ то время нѣкоторой автономіей, Молдавскаго княжества—Бессарабія. Пріобрѣтеніе не сопровождалось по силѣ этого договора никакими оговорками относительно сохраненія прежнихъ правъ и привилегій за населеніемъ области, да имъ и не было мѣста въ договорѣ о турецкихъ провинціяхъ. Тѣмъ не менѣе, уже въ ближайшее время послѣ присоединенія императоръ Александръ I призналъ необходимымъ ввести въ Бессарабіи тѣ общія начала управленія окрайнами, которыя были освящены русскими административными традиціями. Въ высочайше утвержденномъ 23 іюля 1812 г. образованіи временнаго правительства Бессарабіи было постановлено, общимъ образомъ, что „жителямъ Бессарабской области предоставляются ихъ законы" (§ 61) и, сверхъ того, введенъ рядъ постановленій, давшихъ населенію и права участія въ мѣстномъ управленіи, и важныя привилегіи по сравненію съ населеніемъ коренной Россіи. Во главѣ управленія области должны были стать два „департамента"—одинъ, вѣдающій дѣла управленія и суда, другой—дѣла хозяйственныя; эти департаменты были организованы на началахъ коллегіальныхъ, и членами коллегій—„совѣтниками"—должны были назначаться мѣстные „помѣщики" (§ 11, 12). Далѣе говорилось о „преимуществахъ Бессарабской области": „всѣ жители сей области и тѣ, которые въ оной поселяются, освобождаются на три года отъ всякой подушной подати и поземельнаго сбора въ казну" (§ 22); „всѣ жители помянутой области и всѣ тѣ, которые впредь въ оной поселятся, освобождаются отъ рекрутской повинности" (§ 23). Эти постановленія должны были, по смыслу акта, получить въ будущемъ дальнѣйшее развитіе; § 8 предписывалъ: „Разсмотрѣвъ предварительно настоящее положеніе ея, гражданскій губернаторъ представитъ проекты учрежденія судебной и административной частямъ, опредѣлитъ, какія права и преимущества, согласно съ разумомъ данныхъ ему постановленій, могутъ быть присвоены жителямъ сей области"[342]. Организація, предусмотрѣнная въ 1812 г., была приведена въ дѣйствіе въ началѣ слѣдующаго года, причемъ подробный регламентъ,

[342]) Актъ напечатанъ въ Матеріалахъ для новѣйшей исторіи Бессарабіи, Записки Бессарабскаго Статистическаго Комитета, III, Кишиневъ, 1868, 108 слл.

изданный въ Кишиневѣ 2 Февраля 1813 г., предоставлялъ очень широкое участіе населенію въ администраціи. Губернаторъ являлся лишь предсѣдателемъ общаго собранія департаментовъ; послѣдніе состояли изъ экспедицій, которыя большею частью находились въ завѣдываніе мѣстныхъ людей. Въ первомъ департаментѣ первая экспедиція „для судныхъ дѣлъ" включала четырехъ совѣтниковъ „изъ живущихъ въ области помѣщиковъ", вторая—„для дѣлъ уголовныхъ и слѣдственныхъ" четырехъ же совѣтниковъ, трехъ изъ молдавскихъ помѣщиковъ и четвертаго изъ русскихъ штабъ-офицеровъ, третья—„для завѣдыванія градскою и земскою полиціею"— одного совѣтника изъ россійскихъ штабъ-офицеровъ; второй департаментъ распадается на три экспедиціи, изъ нихъ каждая управляется однимъ совѣтникомъ изъ россійскихъ штабъ-офицеровъ или изъ помѣщиковъ молдаванъ, которые признаны будутъ губернаторомъ способными; первая экспедиція завѣдуетъ статистикой, вторая — финансами, третья—торговлей и промышленностью. Въ регламентѣ было повторено, что „жителямъ предоставлены ихъ законы" [343]).

Система, установленная актами 1812—1813 гг., характеризуется двумя основными признаками: во-первыхъ, управленіе всецѣло подчиняется старымъ молдавскимъ законамъ, подчиняется не только въ отношеніи гражданскаго, но и въ отношеніи публичнаго права, и во-вторыхъ, высшій органъ управленія состоитъ изъ должностныхъ лицъ, по большей части назначаемыхъ губернаторомъ—представителемъ центральной власти—изъ мѣстныхъ помѣщиковъ. Русская власть проявляетъ такимъ образомъ лишь малое желаніе управлять краемъ, оставляя въ немъ все по старому [344]). Но это временное положеніе было отнюдь не послѣднимъ словомъ бессарабской автономіи; напротивъ того, императоръ Але-

---

343) Тамъ же, 113 слл.—Кассо, Византійское право въ Бессарабіи, 1907, 5 говоритъ, что организованное въ 1812—1813 гг. управленіе „близко подходило къ Молдаванскому Дивану, засѣдавшему въ Яссахъ и вершавшему прежде судьбы уѣздовъ Запрутской Молдавіи до перехода ихъ къ Россіи".

344) Относительно финансовъ, напримѣръ, регламентъ 1813 г. постановляетъ, что до второй экспедиціи второго департамента „принадлежитъ сборъ бара, слѣдующаго въ государственную казну съ Бессарабской области, всѣми приходами и расходами, откупами, а также нарядами, дѣлаемыми отъ обывателей по надобностямъ короны, подъ названіемъ хавалековъ", значитъ все по прежнему праву.

ксандръ считалъ, что надо сдѣлать въ этомъ направленіи еще гораздо болѣе. На посылавшіяся въ Петербургъ изъ Бессарабіи просьбы о подтвержденіи мѣстныхъ правъ и обычаевъ, онъ отвѣтилъ: „Мое намѣреніе состоитъ въ томъ, чтобы даровать ей (Бессарабіи) гражданское самоуправленіе, сообразное съ ея правами, обычаями и законами: всѣ состоянія жителей имѣютъ равное право на сіе наслѣдіе своихъ предковъ“ [345]).

Осуществленіе этого намѣренія не заставило себя ждать. 26 Мая 1816 г. комитету министровъ было объявлено высочайшее повелѣніе о назначеніи въ Бессарабію особаго „полномочнаго Намѣстника“ въ лицѣ Генералъ-Лейтенанта Бахметьева, и министры предупреждены, что не должны „считать уже болѣе области сей въ такой зависимости, въ какой внутреннія губерніи россійскія отъ нихъ находятся“, такъ какъ намѣстникъ подчиняется непосредственно государю и сносится съ нимъ [346]). Бахметьеву было поручено выработать основы управленія Бессарабіей, надо полагать, на основаніи той программы, что изложена въ вышеприведенномъ заявленіи императора Александра [349]). Бахметьевъ, при участіи представителей мѣстнаго населенія, разработалъ проектъ устава образованія Бессарабской области [348]) и представилъ его государю. Особымъ ре-

---

345) Письмо митрополиту Гавріилу 1 Апрѣля 1816 г. Цит. у Кассо, 8.

346) П. С. З., 26. 289.

347) Инструкція Бахметьеву не опубликована. Кассо, 8 ошибается, говоря, что порученіе составить проектъ организаціи Бессарабіи находится въ объявленномъ высочайшемъ повелѣніи 26 мая 1816 г., о которомъ выше въ текстѣ.

348) Вигель, бывшій одно время при дѣйствіи устава бессарабскимъ вице-губернаторомъ, передаетъ въ своихъ Запискахъ, VI, 1892, 112 слѣдующее о выработкѣ устава: „Нѣчто въ родѣ представительнаго правленія введено было въ Бессарабіи подъ названіемъ Образованія. Съ помощью наставленій, насылаемыхъ изъ Петербурга, его составлялъ Криницкій, который, какъ всякій полякъ, искренно или притворно любилъ вольность. Поляки, коими многія мѣста наполнилъ онъ въ области, воскликнули: республика, а недовольные Молдаване возмечтали, что могутъ дѣлать все, что хотятъ. Бахметевъ, русскій человѣкъ и русскій воинъ, не хотѣлъ повѣрить, что, представивъ проектъ Образованія, онъ поднялъ на себя руки. Управленіе его сдѣлалось постоянною борьбою, въ которой однакоже онъ всегда одерживалъ верхъ. Но въ Петербургѣ два покровителя новаго порядка, Каподистрія и

скриптомъ на имя намѣстника императоръ Александръ I повелѣлъ привести уставъ въ исполненіе. „Сіи новыя учрежденія, говорилось въ рескриптѣ, основываются на правилахъ, начертанныхъ Мною въ наставленіи, данномъ вамъ въ руководство. Они были подвергнуты благоразумному сужденію совѣта, составленнаго изъ мужей, коимъ положеніе и существенныя нужды сего края извѣстны. Они служатъ сами себѣ вѣрною порукою, и будутъ исполнены съ точностію и успѣхомъ, бывъ выраженіемъ чистосердечнаго и справедливаго желанія жителей сей области. Я желалъ видѣть оное исполненнымъ посредствомъ распоряженій, кои поручаю вамъ нынѣ привести въ дѣйствіе и кои, надѣюсь, прійдутъ въ цвѣтущее состояніе подъ покровительствомъ правленія, отличающагося свободностію своихъ правилъ, а еще болѣе строгимъ безпристрастіемъ, необходимымъ для точнаго приведенія оныхъ въ дѣйствіе. Бессарабская область сохраняетъ свой народный составъ, и въ слѣдсвіе сего получаетъ и особый образъ управленія“.

„Правленіе, отличающееся свободностію своихъ правилъ“, заключалось въ слѣдующемъ. Во главѣ области былъ поставленъ коллегіальный органъ, названный „Верховнымъ Совѣтомъ области“. Этотъ совѣтъ сосредоточивалъ въ своихъ рукахъ высшія полномочія административныя и судебныя; по словамъ устава, онъ завѣдуетъ „всѣми вообще дѣлами по области, какъ то: распорядительными, исполнительными, казенными и экономическами, а также аппелляціонными, уголовными и слѣдственными, равно гражданскими, тяжебными о всякомъ имуществѣ движимомъ и недвижимомъ, и о размежеваніи земель“. Совѣтъ независимъ отъ министерствъ и сената, подчиняясь лишь государю и государственному совѣту. Въ верховномъ совѣтѣ всѣ дѣла рѣшались окончательнымъ образомъ по большинству голосовъ. „Рѣшенія совѣта, большинствомъ голосовъ утвержденныя, не подлежатъ аппелляціи, и оныя приводятся немедленно въ испол-

---

Стурдза, съ негодованіемъ смотрѣли на его дѣйствія какъ на насилованіе дарованной ими хартіи. Въ 1820 г. сдѣлалась настоящая республика, только съ осторожнымъ президентомъ Инзовымъ, которому помогли прикрыться постановленіями и законами“.

неніе; но недовольныя частныя лица могутъ на Областный Совѣтъ жаловаться Государственному Совѣту, посредствомъ Министра Юстиціи или Генералъ-Прокурора. Совѣтъ Областный всѣ вообще дѣла Бессарабскаго края, чрезвычайныя или заключающія въ себѣ особенную важность и требующія новыхъ постановленій въ отмѣну или дополненіе прежнихъ, либо совершенно новыхъ, разсматриваетъ общимъ своимъ собраніемъ... Послѣ чего, мнѣнія Совѣта для утвержденія оныхъ высшею властію вносятся въ Государственный Совѣтъ при представленіи Военнаго Генералъ-Губернатора чрезъ Генералъ-Прокурора“.

Совѣтъ состоитъ изъ членовъ по назначенію (по должности) и изъ членовъ по выборамъ, причемъ вторые въ большинствѣ. „Президентомъ Совѣта, говоритъ уставъ, будетъ Главный Начальникъ Области Подольскій Военный Генералъ-Губернаторъ, Членами онаго: Гражданскій Губернаторъ, Вице-Губернаторъ, два Предсѣдателя Уголовнаго и Гражданскаго Судовъ и шесть депутатовъ, избранныхъ отъ Дворянства на каждое трехлѣтіе, съ утвержденіемъ отъ Военнаго Генералъ-Губернатора. Въ числѣ сихъ Дупутатовъ имѣетъ состоять Областный Дворянства Предводитель“. Верховному Совѣту подчиняются всѣ органы власти бессарабской области. Система ихъ довольно сложна и въ большихъ подробностяхъ описывается въ уставѣ. Нѣтъ надобности повторять здѣсь эти подробности. Но слѣдуетъ отмѣтить, что въ составъ всѣхъ губернскихъ учрежденій входятъ чины частью по выбору отъ дворянства, частью „по опредѣленію отъ короны“, причемъ въ общемъ первый элементъ господствуетъ. „Народный“, по словамъ устава, характеръ этихъ учрежденій выражается не только въ выборности ряда должностей, но еще внѣшнимъ образомъ въ томъ, что производство идетъ на русскомъ и на молдавскомъ языкѣ, а съ нѣкоторыхъ случаяхъ только на молдавскомъ. Такъ, о верховномъ совѣтѣ постановлено: „Дѣла въ Совѣтѣ производятся на Русскомъ и Молдавскомъ языкахъ, по роду для нихъ свойственному, то есть: распорядительныя, казенныя, уголовныя и слѣдственныя по Русски и по Молдавски..., а гражданскія тяжебныя и межевыя дѣла отправляются на одномъ языкѣ молдавскомъ...“

Но не въ организаціи бессарабскаго управленія, какъ бы своеобразна она не была, кроется самая характерная особенность со-

зданнаго уставомъ 1818 г. порядка. Уставъ ставитъ и разрѣшаетъ другой важный вопросъ, связанный съ автономіей, обѣщанной и дарованной краю. Онъ устанавливаетъ по ряду основныхъ дѣлъ твердыя границы примѣненія въ Бессарабіи общеимперскаго права, съ одной стороны, и мѣстнаго права, съ другой. Линія разграниченія проведена слѣдующимъ образомъ. Молдавскае право, прежде всего, дѣйствуетъ въ гражданскихъ дѣлахъ. „Гражданскія тяжебныя и межевыя дѣла... судятся по основанію законовъ и обычаевъ молдавскихъ". Далѣе—и важность такого постановленія нельзя не отмѣтить—молдавское право сохраняетъ свою силу въ дѣлѣ налоговомъ. „Бессарабская область, говоритъ уставъ, пользуясь Высочайше дарованнымъ ей преимуществомъ, сохраняетъ въ полной мѣрѣ права свои въ отношеніи платежа казенныхъ податей и сбора общественныхъ и земскихъ повинностей. Почему и подвергается она тѣмъ только податямъ и повинностямъ, какія установлены Молдавскими узаконеніями и обычаями земли". Уставъ даетъ точное перечисленіе всѣхъ установленныхъ этими „узаконеніями и обычаями земли" сборовъ и прибавляетъ: „сверхъ вышеизъясненныхъ казенныхъ и общественныхъ податей и сборовъ, а также таможенныхъ пошлинъ, ни какіе другіе налоги въ Области существовать не могутъ безъ Высочайшей Его Императорскаго Величества воли на возстановленіе оныхъ". Такая самостоятельность налоговой системы влечетъ за собой и возникновеніе самостоятельнаго провинціальнаго бюджета. „Областныя казенныя суммы подлежатъ двоякому распоряженію, говоритъ уставъ. Однѣ слѣдуютъ въ составъ общихъ государственныхъ доходовъ, а другія обращаются для мѣстныхъ по области употребленій... Почему Областное Правительство, удовлетворивъ всѣмъ издержкамъ, по штату для области опредѣленнымъ, обязано будетъ объ остаткѣ казенныхъ сборовъ распорядиться такимъ образомъ, чтобы девять частей изъ оныхъ отправлены были для причисленія къ общимъ государственнымъ доходамъ и десятая изъ оныхъ часть... отдѣлялась бы для вышеизъясненныхъ по области употребленій".—Съ другой стороны, уставъ опредѣляетъ, въ какихъ дѣлахъ въ Бессарабіи дѣйствуетъ общеимперское право. Сюда относятся дѣла „распорядительныя, казенныя, уголовныя и слѣдственныя". Но и въ области указанныхъ дѣлъ власть русскаго права не безусловна. Уставъ предписываетъ, примѣняя русское

право, „сохранять права и обычаи земли въ отношеніи защищенія частной собственности", а затѣмъ даетъ своеобразную декларацію „правъ и преимуществъ жителей", соблюденіе которой связываетъ управленіе; рѣчь идетъ о правахъ отдѣльныхъ сословій, обезпеченныхъ молдавскимъ правомъ, „господарскими грамотами", „господарскими увольнительными листами" и т. п. и подтверждаемыхъ, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ и дополняемыхъ, уставомъ [349]) [350]).

Оцѣнивая созданный имп. Александромъ I въ Бессарабіи режимъ, одинъ изъ русскихъ вице-губернаторовъ области писалъ въ 1823 г.: „Слѣдуя природному милосердію и здравой политикѣ Государь всѣмъ народамъ, покореннымъ его оружіемъ, оставляетъ прежніе законы и обычаи, всѣ права и преимущества, коими пользовались они до завоеванія... Бессарабская область не только въ сходствіе съ остзейскими провинціями и губерніями обратно отъ Польши къ Россіи присоединенными состоитъ на особыхъ правахъ, но подобно Царству Польскому и Великому Княжеству Финляндскому имѣетъ какое то особое политическое существованіе. Она ле-

349) П. С. З., 27. 357.

350) Литература только вскользь касалась устава 1818 г. Липовскій, О мѣстныхъ бессарабскихъ законахъ, Рѣчи, произнесенныя въ торж. собраніи Ришельевскаго Лицея, 21 Іюня 1842 г., Одесса, 1842, 16 утверждалъ, будто этимъ уставомъ „область была устроена, сколько позволяли мѣстныя обстоятельства, по образцу другихъ внутреннихъ губерній". Батюшковъ, Бессарабія, Историческое описаніе, 1892, 150, напротивъ того, сообщаетъ, „что Бессарабіи предоставлена была довольно значительная доля мѣстнаго самоуправленія... Вся администрація Бессарабіи въ это время была выборною и широко пользовалась своими старинными обычаями и правами,... Кассо, 9 говоритъ объ уставѣ 1818 г. какъ о „попыткѣ русской государственной власти орг овать провинціальную самостоятельность". Кромѣ этихъ сужденій, какъ вицно весьма разнорѣчивыхъ и не менѣе краткихъ, насколько мнѣ извѣстно, никто не заинтересовался своеобразнымъ положеніе Бессарабіи. Во время преній по финляндскому законопроекту въ г. думѣ весной 1910 г. д. Гулькинъ вспомнилъ о бессарабской автономіи въ слѣд. словахъ, далекихъ отъ исторической точности: „привѣтствую вполнѣ данный законопроектъ отъ лица пославшихъ меня 2.000.000 бессарабскихъ крестьянъ, лойяльныхъ молдаванъ, которые также имѣли автономію до 74 года прошедшаго столѣтія, но которую отъ нихъ отобрали, о чемъ они не жалѣютъ, и которые никогда не чувствуютъ между собою враждебнаго сепаратизма". Гос. Дума, стен. отч., третій соз., сес. III, ч. IV, 2415 (зас. 25 Мая 1910 г.).

житъ между трехъ имперій и отъ Австріи и Турціи, равно какъ и отъ Россіи отдѣляется карантинными и таможенными линіями; но что болѣе отличаетъ ее отъ другихъ нашихъ владѣній, она имѣетъ собственное свое высшее судилище. Сіе судилище украшено великолѣпнымъ титломъ Верховнаго Совѣта; оно должно состоять изъ мужей опытнѣйшихъ сего края". [351]).

Созданная уставомъ 1818 г, автономная Бессарабія просуществовала очень не долго. Затѣя имп. Александра I—дарованіе Бессарабіи „гражданскаго самоуправленія, сообразнаго съ ея правами, обычаями и законами, наслѣдіемъ предковъ",—оказалась лишенной необходимыхъ условій для своего осуществленія. Одинъ изъ преемниковъ Бахметьева — графъ М. С. Воронцовъ, впослѣдствіи знаменитый кавказскій дѣятель, — уже въ 1824 г. вынужденъ былъ просить объ отступленіи отъ началъ, положенныхъ въ основаніе устава 1818 г. Онъ осторожно замѣчалъ въ своемъ донесеніи, [352]), что „далекъ отъ желанія напрасныхъ, и даже всякихъ, кромѣ очевидно нужныхъ перемѣнъ въ управленіи, особенно же въ томъ, что касается до привиллегій, Всемилостивѣйше пожалованныхъ разнымъ состояніямъ подданныхъ Его Императорскаго Величества", но въ то же время сообщалъ, что „земское полицейское управленіе сей Области"—оно находилось въ рукахъ выборныхъ цынутныхъ (уѣздныхъ) исправниковъ—„находится въ дурномъ и даже совершенно разстроенномъ положеніи; что противузаконнымъ онаго дѣйствіямъ и злоупотребленіямъ, насиліямъ, безпорядкамъ всякаго рода, нѣтъ предѣловъ, и что всѣ усилія высшаго начальства для улучшенія сей части безполезны, ибо успѣху неодолимо препятствуетъ ненадежность избираемыхъ дворянствомъ исправниковъ и засѣдателей"; онъ указывалъ затѣмъ, что „выборы по нынѣшнему числу и состоянію дворянства и не могутъ быть лучше", ибо „въ послѣднее собраніе избирателей было 100, а мѣстъ, зависящихъ отъ избранія 81, слѣдственно почти нѣтъ пользы входить въ

---

351) Вигель, Замѣчанія на нынѣшнее состояніе Бессарабіи, Приложеніе къ шестой части Записокъ, 5 сл.

352) Это донесеніе изложено въ запискѣ, приложенной къ выс. утв. 2 Сентября 1824 г. положенію комитета министровъ, о которомъ ниже въ текстѣ. Положеніе это въ П. С. З., 30. 048.

разсмотрѣніе большей или меньшей надежности кандидатовъ". Комитетъ министровъ, куда поступило донесеніе графа Воронцова, внялъ ему, и выс.утв. 2 Сентября 1824 г. положеніемъ земскихъ исправниковъ и засѣдателей разрѣшено было „опредѣлять отъ короны".— Затѣмъ именнымъ указомъ 3 Августа 1825 г. устранена была въ дѣлахъ судебныхъ неподвѣдомственность бессарабскихъ учрежденій сенату [353]). Наконецъ, именнымъ указомъ 29 Февраля 1828 г. [354]) уставъ 1818 г. отмѣненъ, и на его мѣсто поставлено новое учрежденіе для управленія бессарабской области. Учрежденіе 1828 г. въ корнѣ подрывало самоуправленіе края. Имъ упраздненъ былъ верховный совѣтъ и на его мѣсто поставленъ областной совѣтъ, цѣликомъ состоявшій изъ лицъ по назначенію, ничѣмъ по закону не связанныхъ съ мѣстностью (§ 14). Какъ общее правило бессарабскаго управленія было установлено: „Какъ предметы обязанности, образъ дѣйствія и отвѣтственность всѣхъ мѣстъ и лицъ по управленію Бессарабской Области, такъ и порядокъ подчиненія, опредѣляются общими Государственными постановленіями, то есть тѣми правилами, кои дѣйствуютъ и впредь издаваться будутъ по внутреннимъ въ государствѣ губерніямъ". Благодаря указаннымъ правиламъ, все, что составляло жизненный нервъ бессарабскаго „гражданскаго самоуправленія", исчезло. Остались, правда, нѣкоторыя особенности въ дѣйствовашихъ въ Бессарабіи учрежденіяхъ, сохранены прежнія сословныя права, осталось освобожденіе отъ рекрутской повинности, гражданскія дѣла продолжали разсматриваться по „молдавскимъ правамъ", наконецъ, нѣкоторыя второстепенныя должности такъ же, какъ и въ Россіи, остались въ рукахъ дворянства,—но все это было лишь пережиткомъ своеобразной системы, созданной уставомъ 1818 г. Въ указѣ 1828 г. говорилось, что имп. Николай I нашелъ новое учрежденіе „пользамъ края и общему государственному порядку управленія сходственнымъ" [355]). Нѣтъ надобности здѣсь судить о „пользахъ края", но

[353]) П. С. З., 30. 439

[354]) П. С. З., 1834.

[355]) Другихъ мотивовъ отмѣны бессарабскаго самоуправленія указъ 1828 г. не приводитъ. Въ литературѣ даются разныя объясненія. Защукъ, Матеріалы для географіи и статистики Россіи, собранные офицерами генеральнаго

несомнѣнно, что „сходственность общему государственному порядку управленія“ въ учрежденіи 1828 г. была настолько велика, что позволяетъ на немъ закончить исторію шестнадцатилѣтняго существованія автономіи Бессарабіи.

IX.

Характерной особенностью всѣхъ изученныхъ выше явленій автономіи русскихъ окраинъ было добровольное, вытекавшее изъ свободнаго убѣжденія русской власти въ цѣлесообразности именно такого рѣшенія становившихся на очередь задачъ окраинной политики, дарованіе входившимъ въ составъ Россіи землямъ „правъ и вольностей“. Именно въ этомъ, надо полагать, лежитъ главное объясненіе, почему вся система въ ея цѣломъ обнаруживала несомнѣнную устойчивость, просуществовавъ въ общемъ въ теченіе весьма продолжительнаго періода лѣтъ.

Эта характерная черта отсутствуетъ въ тѣхъ явленіяхъ, которыя намъ остается изучить и гдѣ въ послѣдній разъ наблюдаешь осуществленіе намъ хорошо знакомой теперь идеи мѣстнаго самоуправленія на основахъ собственнаго права. Я имѣю въ виду дарованіе автономіи царству польскому въ промежутокъ между первымъ и

Штаба, Бессарабская Область, 1862, 13 говоритъ, что Воронцовъ, составляя учрежденіе, желалъ „упрочить въ краѣ порядокъ и спокойствіе“; Батюшковъ, 151 сообщаетъ, что „самоуправленіе было найдено не соотвѣтствующимъ общей государственной системѣ и благу самой Бессарабіи“.—Все это достаточно неопредѣленно. Кассо, 10 ссылается въ объясненіе на то, что „Николай I проводилъ на западныхъ окрайнахъ другую политику, нежели его предшественникъ“, что не вѣрно, ибо въ прибалтійскомъ краѣ и въ Финляндіи Николай I сохранялъ неприкосновенно права и привилегіи. Я думаю, что ключъ къ учрежденію 1828 г. можно искать въ уже извѣстныхъ намъ жалобахъ Воронцова на неподготовленность и малочисленность бессарабскаго дворянства. Такова характеристика бессарабской автономіи и въ Замѣчаніяхъ Вигеля 10: „Установить совершенный порядокъ въ дѣлахъ совѣта... кажется уже невозможнымъ: даже если бы совершилось чудо, умъ его членовъ просвѣтился, и правила ихъ очистились, то и въ такомъ случаѣ весьма трудно бы имъ было исправить всѣ сдѣланныя упущенія. Преобразовать же Совѣтъ будетъ также безполезно, ибо кѣмъ замѣнить депутатовъ?“

вторымъ возстаніями. Оно было здѣсь результатомъ дѣйствія двухъ разнородныхъ по своему содержанію, но приводившихъ къ однимъ и тѣмъ-же послѣдствіямъ факторовъ—съ одной стороны, международныхъ трактатовъ, съ другой, національныхъ польскихъ требованій, подкрѣпленныхъ возникшимъ въ краѣ острымъ и грозившимъ серьезной опасностью для Россіи броженіемъ. Оба фактора дѣйствовали какъ бы извнѣ, они навязывали русской власти мысль объ автономіи, заставляли ее дѣйствовать въ сущности противъ воли и вопреки истиннымъ стремленіямъ.

Въ этомъ кроется объясненіе, почему несравненно болѣе скромными средствами прибалтійскій край, Малая Россія, Финляндія добились того, что оказалось въ концѣ концовъ недоступнымъ царству польскому при всемъ внѣшнемъ значеніи указанныхъ двухъ факторовъ. Автономія царства польскаго не получила никакой устойчивости, не вошла въ жизнь; она вылилась сначала въ неосуществленномъ на дѣлѣ, чисто бумажномъ законодательномъ актѣ, а потомъ, при первой попыткѣ дѣйствительнаго примѣненія, была безъ остатка смыта революціонной волною 1863 г. Говоря объ автономіи Польши, мы въ сущности вспоминаемъ только краткіе историческіе эпизоды, а отнюдь не опредѣленную историческую систему.

Ноябрьское возстаніе 1830 г. разрушило созданный имп. Александромъ I государственный порядокъ, но не упразднило европейскихъ международныхъ договоровъ, касавшихся царства. Обязательство создать въ Польшѣ „особое управленіе“ и даровать полякамъ „народное представительство и національныя государственныя учрежденія“ по прежнему лежало на Россіи, какъ участницѣ Вѣнскихъ договоровъ 1815 г. Необходимость формально считаться съ этими договорами послѣ возстанія сознавалось столь-же опредѣленно, сколь и до него [356]). На послѣдовавшіе со стороны ряда иностран-

356) Русское правительство не оспаривало обязательности этихъ договоровъ и послѣ возстанія 1863 г. Въ знаменитой депешѣ Горчакова Бруннову 14 Апрѣля 1863 г. говорилось: „Lord Russel conteste le principe d'après lequel la révolte de la Pologne en 1830 ayant abouti à prononcer la déchéance de la dynastie souveraine aurait annulé les bases de l'existence politique accordées en vertu de l'acte de Vienne. Bien que l'histoire ait plus d'une fois confirmé cette conclusion du droit naturel, la théorie peut offrir matière à controverse.

ныхъ государствъ запросы и представленія, русское правительство тотчасъ послѣ окончанія возстанія, въ концѣ 1831 г., заявило, что намѣрено соблюдать въ Польшѣ по прежнему постановленія Вѣнскихъ договоровъ [357]). Результатомъ этихъ обязательствъ, данныхъ главнымъ европейскимъ государствамъ, и было утвержденіе, манифестомъ 14 Февраля 1832 г., особой грамоты о новомъ порядкѣ управленія и образованія Царства Польскаго [358]).

По своему смыслу грамота должна была замѣнить собой конституціонную хартію 1815 г. хотя прямо ни она, ни другіе акты русской власти никогда не устанавливали отмѣны хартіи и въ царствѣ польскомъ очень долго признавали ее дѣйствующей, несмотря на изданіе грамоты и возстаніе [359]). Упраздненіе хартіи вытекало

Nous croyons qu'on pourrait constater que si la révolte n'invalide pas les engagements internationaux, elle annule du moins les développements spontanés qu'une pensée généreuse y avait ajoutés et qui ont eu une issue funeste à la Pologne et à la Russie"; Annuaire diplomatique de l'Empire de Russie pour l'année 1864, 1864, 136.

[357]) Выдержки изъ дипломатической переписки по этому поводу приведены у Щербатова, Генералъ-Фельдмаршалъ Князь Паскевичъ, его жизнь и дѣятельность, V, 1896, 1 слл.

[358]) П. С. З., 5165.

[359]) Ср. напр. весьма замѣчательный проектъ адреса имп. Александру II, составленный въ 1860 г. Маркизомъ Вѣлёпольскимъ и являвшійся лучшимъ выраженіемъ идеи русско-польскаго сближенія на основахъ автономіи края Тамъ говорилось: A nos plaintes sur l'inobservation de la loi fondamentale, on nous répond que la charte de 1815 a été abolie par l'auguste prédécesseur de V. M. — Nous estimons qu'un examen approfondi du manifeste de 1832 et des Statuts Organiques ne justifie pas cette assertion. Ces deux actes ne contiennent aucune disposition expresse abrogeant la charte constitutionelle. A la vérité, il est question dans le manifeste de l'établissement d'une nouvelle forme de gouvernement, et l'article 69 des Statuts Organiques porte que es lois et décrets contraires à ses dispositions sont abolis. Or, dès le principe, il a été sursis par S. M. l'Empereur Nicolas à l'établissement de la nouvelle forme de gouvernement, et avant toute exécution des statuts, leurs dispositions n'ont cessé d'être abrogées par des décrets postérieurs. — Cette suite de mesures nous semble démontrer que l'auguste prédecesseur de V. M. n'a point considéré les Statuts de l'année 1832 comme la loi politique obligatoire et définitive du Royaume de Pologne: ces Statuts n'ont pu, par conséquent, déroger à la Charte constitutionelle de 1815, déclarée inviolable par l'Empereur Alexandre I; Lisicki, Le Marquis Wielopolski, sa vie et son temps, 1880, II, 127 ss. Тaж.

изъ манифеста 1832 г., утверждавшаго грамоту, потому, что по манифесту царство польское было присоединено къ Россіи, между тѣмъ какъ весь смыслъ и все содержаніе хартіи заключалось въ признаніи отдѣльности русскаго и польскаго государствъ. Въ манифестѣ говорилось: „Желая..., чтобы подданные Наши Царства Польскаго продолжали пользоваться всѣми выгодами, кои нужны для счастья каждаго изъ нихъ и для общаго благоденствія края, чтобы уваженіе къ личной безопасности и собственности, свобода совѣсти, и всѣ мѣстныя гражданскія права и преимущества были ненарушимо охраняемы, чтобы Царство Польское, имѣя особое соотвѣтствующее потребностямъ его управленіе, не преставало быть нераздѣльной частью Имперіи Нашей и чтобы отнынѣ жители онаго составляли съ Россіянами единый народъ согласныхъ братій, Мы на сихъ основаніяхъ начертали и постановили въ особой въ сей же день изданной грамотѣ новый порядокъ управленія и образованія Нашего Царства Польскаго". Въ соотвѣтствіи съ этимъ грамота открывалась статьей I, первая часть которой гласила—„Царство Польское, присоединенное навсегда къ Державѣ Россійской, есть нераздѣльная оной часть". Такимъ образомъ изъ соединеннаго съ Россіей на неравномъ правѣ государства царство польское превращалось отнынѣ въ русскую область

мысль въ объясн. запискѣ къ проекту основныхъ положеній автономнаго устройства царства польскаго, внесенному во вторую Государственную Думу д. Дмовскимъ и другими. „Первою пользою отъ автономнаго устройства царства польскаго будетъ возвращеніе правительству довѣрія польскаго народа, ибо онъ пойметъ эту реформу, какъ возстановленіе его историческихъ правъ, какъ выполненіе обязательствъ, взятыхъ на себя правительствомъ и содержащихся въ законодательныхъ актахъ, которые до сихъ поръ сохранили свою силу. Въ самомъ дѣлѣ конституція царства польскаго, дарованная 15 Ноября 1815 г. императоромъ Александромъ I, согласно ст. I заключительнаго акта Вѣнскаго конгресса отъ 28 Мая того же года, гарантировала царству автономное устройство на началахъ національной свободы и въ ст. 165 давала полякамъ ручательство, отъ имени монарха и его наслѣдниковъ. Нарушившій и измѣнившій эту конституцію органическій статутъ 1832 г. лишилъ царство польское сейма, но сохранялъ въ полной силѣ и подтверждалъ его особую администрацію и автономный строй. Засимъ не послѣдовало ни одного, по своей формѣ и происхожденію, равносильнаго и равнозначущаго законодательнаго акта..." Гос. Дума, II соз., Зак. заявл., внес. на осн, ст. 55 учр. Гос. Думы, 1907, 137.

Подрывая самое основаніе созданнаго въ 1815 г. государственнаго порядка актъ 1832 г. логически не могъ оставить въ силѣ и всѣхъ частныхъ опредѣленій хартіи. Онъ поставилъ на мѣсто прежнихъ государственныхъ властей царства польскаго новыя, ближе соотвѣтствующія новому положенію края, какъ части Россіи. Требованія трактатовъ заставили въ этихъ новыхъ постановленіяхъ дать мѣсто началамъ, съ одной стороны, раздѣльности управленія царства и имперіи и, съ другой, болѣе или менѣе широкаго самоуправленія края.

Грамота является одновременно осуществленіемъ обоихъ этихъ началъ. Все управленіе царства—включая сюда законодательство, администрацію и судъ и исключая лишь военное управленіе (ст. 20 грамоты)—строго обособлено отъ управленія остальной имперіей. Только въ лицѣ монарха обѣ системы органовъ власти находятъ свое единство. Отдѣльные органы польскаго управленія въ общемъ построены какъ органы короны, но въ системѣ ихъ удѣлено мѣсто и органамъ, представляющимъ польское населеніе. Весь политическій механизмъ распадается поэтому на двѣ части—съ одной стороны, онъ складывается изъ особыхъ русскихъ органовъ, спеціально созданныхъ для царства польскаго, съ другой изъ органовъ, представляющихъ царство польское и функціонирующихъ частью согласно русскому праву, частью согласно праву польскому. Вторая часть механизма носитъ какъ бы запасный характеръ: машина можетъ двигаться и въ томъ случаѣ, если приведены въ движеніе одни лишь органы первой категоріи, безъ вторыхъ.

Ст. I грамоты, провозгласивъ присоединеніе царства къ Россіи въ качествѣ нераздѣльной ея части, продолжаетъ: „Оно (царство) будетъ имѣть особое, сообразное съ мѣстными потребностями его управленіе, свои также особенныя Уложенія: Гражданское и Уголовное, и всѣ доселѣ существовавшія въ городахъ и въ сельскихъ обществахъ, дарованныя имъ мѣстныя права и установленія остаются на прежнемъ основаніи и въ прежней силѣ“. Главное управленіе царствомъ, по грамотѣ (ст. 22), ввѣрено совѣту управленія, который, подъ предсѣдательствомъ намѣстника царства, состоитъ (ст. 23) изъ главныхъ директоровъ, предсѣдательствующихъ въ коммисіяхъ, между коими раздѣляются дѣла управленія, генеральнаго контролера, предсѣдательствующаго въ высшей счетной

палатѣ, и другихъ, особыми высочайшими повелѣніями назначаемыхъ членовъ. Эти главные директоры и генеральный контролеръ не связаны по закону съ Польшей—въ грамотѣ нѣтъ требованія, чтобы они принадлежали къ краю, и на практикѣ таковыми назначались частью русскіе, частью польскіе дѣятели [360]). Въ совѣтѣ управленія дѣла рѣшаются по большинству голосовъ, но, если намѣстникъ расходится съ мнѣніемъ большинства, то исполненіе пріостанавливается, и дѣло повергается на усмотрѣніе монарха (ст. 25). Совѣту управленія принадлежитъ рѣшеніе всѣхъ дѣлъ, которыя особо не переданы вѣдѣнію другого высшаго органа польскаго управленія—государственнаго совѣта царства (ст. 28). Государственный совѣтъ состоитъ изъ тѣхъ же должностныхъ лицъ, что и совѣтъ управленія, и, сверхъ того, изъ чиновниковъ, имѣющихъ званіе государственныхъ совѣтниковъ, и другихъ, постоянно или временно призываемыхъ въ засѣданія совѣта по высочайшему усмотрѣнію, но опять-таки безъ какихъ либо требованій принадлежности къ польскому населенію (ст. 28); онъ вѣдаетъ составленіемъ проектовъ новыхъ законовъ, разрѣшеніемъ пререканій между правительственными и судебными мѣстами, разсмотрѣніемъ смѣты доходовъ и расходовъ царства и отчетовъ главноначальствующихъ разными частями управленія, даетъ заключенія относительно привлеченія къ суду должностныхъ лицъ, опредѣляемыхъ высочайшей властью; наконецъ, въ государственный совѣтъ царства поступаютъ представленія и просьбы областныхъ чиновъ и совѣтовъ воеводствъ—органовъ самоуправленія, о которыхъ ниже (ст. 29). Въ государственномъ совѣтѣ предсѣдательствуетъ равнымъ образомъ намѣстникъ царства, обладающій въ отношеніи постановленій совѣта тѣми же правами, что и въ отношеніи постановленій совѣта управленія (ст. 28 и 30). Государственный совѣтъ, какъ органъ законодательства общаго и бюджетнаго, является лишь подготовительнымъ. По разсмотрѣніи законопроектовъ и смѣты въ совѣтѣ царства, таковые поступаютъ въ русскій государственный совѣтъ, въ составѣ котораго учреждается особый департаментъ, съ наименованіемъ департамента дѣлъ царства польскаго, въ которомъ присутствуютъ по назначенію монарха члены, по выраженію грамоты, „изъ поддан-

---

360) Щербатовъ, V, 61.

ныхъ Нашихъ имперіи и царства“ (ст. 31).—Администрація въ собственномъ смыслѣ слова, подчиненная совѣту управленія, сосредоточена въ правительственныхъ коммисіяхъ: во первыхъ, внутреннихъ и духовныхъ дѣлъ и народнаго просвѣщенія, во вторыхъ, юстиціи и, въ третьихъ, финансовъ и казначейства и въ высшей счетной палатѣ (ст. 35 и 36), а на мѣстахъ въ коммисіяхъ воеводствъ, состоящихъ изъ предсѣдателя и коммисаровъ (ст. 40).

Таковы коронные органы польскаго управленія. Рядомъ съ ними грамота предусматриваетъ систему органовъ, покоящихся на началахъ представительства мѣстнаго населенія. Эти органы построены въ три яруса. Внизу стоятъ собранія дворянства въ каждомъ повѣтѣ(сеймики)и окружныя собранія въ каждомъ городскомъ и сельскомъ гминномъ округѣ; собранія дворянства и окружныя собранія избираютъ, первое—двухъ (ст. 43) и второе—одного члена (ст. 17) въ совѣтъ воеводства и составляютъ „списки кандидатовъ, которые правительствомъ принимаются въ соображеніе при назначеніи къ разнымъ по управленію должностямъ“ (ст. 43 и 47). Надъ собраніями дворянства и окружными собраніями стоятъ совѣты воеводства, изъ членовъ, избранныхъ низшими собраніями и именуемыхъ совѣтниками, подъ предсѣдательствомъ одного изъ совѣтниковъ, назначеннаго намѣстникомъ царства (ст. 51). „Главнѣйшія обязанности сего совѣта, говоритъ ст. 52 грамоты, суть: 1) Избирать Судей въ мѣста судейскія двухъ первыхъ инстанцій. 2) Участвовать въ составленіи и исправленіи кандидатскихъ списковъ, которые правительство принимаетъ въ соображеніе при опредѣленіи къ разнымъ по управленію должностямъ. 3) Имѣть попеченіе объ охраненіи пользъ воеводства, обращаясь къ Правительству съ надлежащими о семъ представленіями и просьбами, чрезъ комиссію воеводства, и соображаясь во всемъ съ положеніями особеннаго о томъ Устава“. Наконецъ, надъ совѣтами воеводствъ стоитъ собраніе областныхъ чиновъ. О немъ въ грамотѣ говорится не многое, а именно ст. 53 постановляетъ—„Для разсужденія о дѣлахъ, относящихся къ общимъ пользамъ всего царства польскаго, учреждаются собранія областныхъ чиновъ. Сіи собранія въ дѣлахъ, представляемыхъ разсмотрѣнію оныхъ, будутъ имѣть голосъ совѣщательный“, а ст. 54 добавляетъ—„составъ и порядокъ дѣйствія сихъ собраній областныхъ чиновъ будетъ опредѣленъ особымъ положеніемъ“.

Приведеніе въ дѣйствіе всей этой системы представительныхъ органовъ стояло въ зависимости отъ воли правительства. Мы видѣли сейчасъ, что собраніе областныхъ чиновъ обусловлено было изданіемъ особаго законодательнаго акта о нихъ. Собранія дворянства и окружныя собранія могли вступить въ силу и безъ особаго новаго законодательнаго акта, ибо, кромѣ постановленій самой грамоты, въ отношеніи ихъ дѣйствовали постановленія прежняго польскаго права, хартіи 1815 г. и другихъ актовъ; къ нимъ грамота 1832 г. прямо отсылала въ ст. 1, текстъ которой былъ приведенъ выше, и въ ст. 42, говорившей—„во всѣхъ воеводствахъ будутъ на прежнемъ основаніи собранія дворянства, собранія городскихъ и сельскихъ обществъ и совѣты воеводствъ". Однако и въ отношеніи всѣхъ этихъ органовъ въ рукахъ правительства была власть, дать имъ жизнь или нѣтъ. Двѣ статьи грамоты—44 и 47—создавали это право. Первая гласила: „Собранія дворянства составляются не иначе, какъ по созыву Намѣстника Царства, который назначаетъ день съѣзда, предметъ совѣщанія и опредѣленное для оныхъ время", а вторая устанавливала, что окружныя собранія „имѣютъ быть—также по созыву Намѣстника Царства". Такъ какъ совѣты воеводствъ состояли изъ членовъ по выбору отъ собраній, то ихъ существованіе зависѣло отъ того, соберутся ли первые, слѣдовательно опять-таки отъ воли правительства.

Вся эта вторая, покоившаяся на началахъ мѣстнаго самоуправленія, часть вводившагося въ царствѣ грамотой 1832 г. государственнаго порядка, не получила осуществленія. Причина тому лежала въ общихъ стремленіяхъ русской политики въ Польшѣ въ царствованіе имп. Николая I. Объ этихъ стремленіяхъ мы имѣемъ много подлинныхъ свидѣтельствъ. Приведу два. Императоръ Николай велъ самую оживленную переписку съ своимъ намѣстникомъ въ царствѣ, Паскевичемъ, откровенно и полно дѣлясь съ нимъ своими мыслями не только по польскому вопросу, но и по всѣмъ сколько-нибудь крупнымъ вопросамъ политической жизни, русской и европейской. Въ письмѣ отъ 28 Марта 1832 г., служащемъ отвѣтомъ на рапортъ намѣстника объ объявленіи во всеобщее свѣдѣніе грамоты, имп. Николай писалъ: „Радуюсь, что объявленіе новой грамоты обошлось тихо; на благодарность поляковъ я не считалъ и не считаю; моя цѣль исполнена будетъ, ежели отнимется у нихъ

способъ вредить Россіи и упрочится ихъ зависимость" [361]). Примѣрно черезъ двадцать лѣтъ послѣ этого письма намѣстнику царства—которымъ оставался тотъ-же Паскевичъ—пришлось представлять отчетъ по управленію за первое двадцатипятилѣтіе царствованія имп. Николая; въ отчетѣ, въ которомъ ни словомъ не упоминалось дарованіе царству грамоты 1832 г., объ общемъ значеніи всѣхъ мѣръ за періодъ 1831 — 1851 гг. говорилось: „послѣ мятежа управленіе Царствомъ Польскимъ было приведено въ болѣе правильный видъ, приближающійся по возможности къ порядку общаго въ имперіи управленія" [362]).

„Упроченіе зависимости", „правильный видъ, приближающійся въ порядку общаго въ имперіи управленія"—все это задачи, при которыхъ приведеніе въ дѣйствіе механизма польской автономіи было бы несомнѣнной непослѣдовательностью. И этой непослѣдовательности совершено не было. По силѣ постановленій грамоты не надо было никакихъ положительныхъ актовъ, чтобы упразднить краевое самоуправленіе. Достаточно было не издавать закона о собраніи областныхъ чиновъ и не созывать собраній дворянства и окружныхъ собраній. Такъ и поступили имп. Николай и Паскевичъ.

Эта политика не вызывала никакихъ административныхъ неудобствъ, ибо коронный механизмъ управленія царствомъ могъ съ успѣхомъ функціонировать и безъ сеймиковъ и городскихъ и гминныхъ собраній, безъ совѣтовъ воеводствъ и безъ собранія областныхъ чиновъ. Единственное затрудненіе могло встрѣтиться при организаціи судебнаго строя. Въ грамотѣ (§ 56) говорилось: „судебныя мѣста составляются изъ судей, назначаемыхъ Нами и судей избираемыхъ, по опредѣленному для сего особымъ Уставомъ порядку". Для выборныхъ судей избирательными коллегіями были сеймики, окружныя собранія и совѣты воеводствъ.—По уставу гражданскаго судопроизводства, дѣйствовавшему въ царствѣ польскомъ еще со временъ Варшавскаго герцогства, выборною была только мировая юстиція. Грамота въ ст. 60 говорила что установленіе мирныхъ судей для жителей всѣхъ состояній остается на прежнемъ основаніи. Затрудненіе, возникавшее въ дѣлѣ органи-

---

361) Щербатовъ, Приложенія къ т. V, 1896, 13.

362) Рапортъ 24 Мая 1851 г.; напечатанъ, въ числѣ другихъ отчетовъ за 25-лѣтіе, въ Сборникѣ И. Р. И. О., 98, 1895, 592 слл.

заціи мировой юстиціи въ виду не созыва низшихъ представительныхъ собраній, было избѣгнуто тѣмъ, что на практикѣ мирные или, по нашему, мировые судьи назначались правительствомъ.—Что же касается судей первой и второй инстанцій, то они всегда назначались, и ст. 52 грамоты не получила осуществленія [363]).

Если, несмотря на то, что грамота 1832 г. въ той ея части, которая касалась представительныхъ учрежденій, не получила осуществленія, царство польское въ періодъ между первымъ и вторымъ возстаніями все же не слилось съ остальной имперіей,— то это прежде всего объясняется значеніемъ, которое придавалось русскимъ правительствомъ административной децентрализаціи Польши. Отдѣльность коронной администраціи царства признавалась необходимой. Въ бумагахъ Паскевича его біографомъ были найдены двѣ записки, отнесенныя послѣднимъ къ 1847 г., [364]), которыя даютъ ключъ къ пониманію системы польскаго управленія 1831—1861 гг. Въ одной изъ нихъ, болѣе краткой, излагаются общія мысли Паскевича „о неудобствахъ министерскаго управленія“. Мы читаемъ въ ней: „Въ такомъ обширномъ государствѣ, какъ Россія, можетъ ли управленіе, сосредоточенное въ рукахъ министровъ, быть достаточно сильно и скоро, на краю государства, гдѣ обстоятельства выходятъ ежедневно почти изъ обыкновеннаго порядка? Оно по необходимости связываетъ руки: тамъ, гдѣ надо дѣйствовать, идетъ переписка. Потомъ несогласія министровъ съ мѣстнымъ начальствомъ рождаютъ затрудненія и останавливаютъ ходъ дѣлъ, ибо покуда идетъ переписка, время уходитъ для дѣйствій... Министры физически не могутъ все дѣлать сами, ибо времени нѣту иначе быть: у нихъ есть свои дѣлатели (les faiseurs), вліянію которыхъ они поневолѣ подчиняются. Отсюда сила бюрократіи. Пруссія служитъ примѣромъ этой пагубной силы, увлекающей иногда правительство противъ его воли, это такая правда, что король, дворянство и народъ увлечены бюрократіей противно своимъ интересамъ. Если ввести въ Польшѣ

---

363) Малышевъ, Курсъ гражданскаго судопроизводства, 2 изд., I. 1876, 85.

364) Напечатаны безъ даты Щербатовымъ, Приложенія къ т. V, 600 слл. Щербатовъ, V, 389 слл. сообщаетъ, что записки были вызваны словами имп. Николая I Паскевичу: „Мы съ тобою не вѣчны, нужно подумать, что будетъ послѣ Насъ“, и относитъ эти записки къ 1847 г.

русскій порядокъ, то управленіе сосредоточится въ канцеляріи генералъ-губернатора и будетъ, что и есть въ Россіи: по множеству дѣлъ въ рукахъ канцеляріи или бюрократіи, между тѣмъ вынудятъ отступить тотчасъ же отъ русскаго порядка и дать мѣстному начальству власть исключительную, которая и перейдетъ тогда безотчетно въ руки бюрократовъ". Эта записка, выражающая весьма живучую и всегда имѣвшую въ Россіи большое вліяніе программу мѣстной децентрализаціи во имя подчиненія чиновниковъ военнымъ администраторамъ, очень ярко рисуетъ истинныя причины сохраненія въ Польшѣ послѣ перваго возстанія особаго порядка управленія, покоившагося на фактически диктаторскихъ полномочіяхъ генералъ - фельдмаршала Паскевича, котораго имп. Николай I дарилъ своимъ неограниченнымъ довѣріемъ. Въ другой запискѣ, которую я упомянулъ, тѣ же мысли выражены въ формѣ, такъ сказать, болѣе оффиціальной, менѣе искренней и откровенной. Она содержитъ указаніе, которое отсутствовало въ первой запискѣ, но которое равнымъ образомъ имѣло значеніе въ дѣлѣ охраны административной отдѣльности царства. „Ваше Величество, говорится въ этой второй запискѣ, изволили говорить о преобразованіи управленія въ царствѣ польскомъ. Я всегда былъ того мнѣнія, что короче всего было бы присоединить царство къ имперіи и устроить русское правленіе. Къ сожалѣнію, сдѣлать этого нельзя, ибо послѣ мятежа данъ былъ царству польскому статутъ. Но статутъ слишкомъ ограничивалъ власть правительственную и затруднялъ ходъ управленія. Не прошло нѣсколькихъ мѣсяцевъ, какъ безпрерывные заговоры и попытки революціонеровъ потребовали мѣръ болѣе поспѣшныхъ и власти болѣе сильной, чѣмъ та, которую правительство предоставило себѣ статутомъ. Отъ этого сама собою явилась необходимость власти исключительной, т. е. изъятій изъ закона и отступленія отъ формъ, закономъ установленныхъ. Власть эта всегда будетъ необходима въ Польшѣ... Присоединеніе Польши къ Россіи было бы лучшимъ изъ средствъ; но тутъ первое препятствіе есть вѣнскій трактатъ; уничтожимъ ли мы этимъ непріязненное расположеніе поляковъ? Не думаю. Примѣръ возвращенныхъ губерній служитъ намъ опытомъ... Устроивъ въ царствѣ русскій порядокъ, мы такъ же, какъ и нынѣ, принуждены будемъ выйти изъ обыкновеннаго порядка, т. е. увеличить власть мѣст-

ную; ибо причины, по которымъ мы нынѣ увеличиваемъ власть противъ статута,—остаются тѣ же. Мы выиграемъ однѣ лишь названія, а дадимъ поводъ говорить о нарушеніи трактатовъ... Какія неудобства нынѣшняго управленія въ царствѣ: во первыхъ, отдѣльное существованіе Польши, въ смыслѣ политическомъ; оно, къ сожалѣнію, родилось по необходимости изъ трактатовъ; во вторыхъ, отдѣльное управленіе, въ смыслѣ административномъ, но оно тоже сдѣлалось, какъ объяснено выше, необходимостью по обстоятельствамъ, которыя требуютъ власти исключительной, изъятія изъ общаго порядка, ибо централизаціонная власть министровъ не достаточна. Управленіе не пойдетъ, если испрашивать разрѣшенія, когда надо дѣйствовать"...

Однако при всемъ значеніи мотивовъ, побуждавшихъ сохранить отдѣльность польскаго управленія, въ царствованіе имп. Николая было принято рядъ мѣръ, которыя, въ тѣхъ или иныхъ отношеніяхъ, снимали черты отличія созданнаго грамотой административнаго механизма отъ механизма общеимперскаго мѣстнаго управленія. Такъ какъ грамота въ своихъ учредительныхъ постановленіяхъ сохранила многіе изъ органовъ власти, которые существовали по хартіи или по прежнему польскому праву вообще, то измѣненіе такихъ постановленій—формально являвшееся лишь измѣненіемъ русскаго партикулярнаго права—по существу казалось населенію отмѣной польскаго права, упраздненіемъ польскихъ учрежденій, хотя бы и учрежденій коронныхъ.

Въ числѣ такихъ мѣръ надо отмѣтить, если придерживаться хронологическаго порядка, слѣдующія [365]). 3 Мая 1837 г. послѣдовалъ указъ, коимъ воеводства царства польскаго были переименованы въ губерніи, предсѣдатели коммисій воеводствъ—въ гражданскихъ губернаторовъ, а самыя коммисіи—въ губернскія правленія [366]).—

[365]) Полезный, но краткій обзоръ исторіи польскаго законодательства XIX столѣтія даетъ работа Рейнке, Очеркъ законодательства Царства Польскаго (1807—1881 г.), сначала напечатанная въ Ж. М. Ю., 1901, 8, 9 и 10, а затѣмъ отдѣльной книгой. Общія историческія монографіи касаются вопросовъ права и управленія лишь мимоходомъ. Весьма полезный сырой матеріалъ содержится въ Журналѣ учрежденной съ Высочайшаго соизволенія Временной Комиссіи для собранія, пересмотра и систематизаціи мѣстныхъ узаконеній губерній Царства Польскаго, 1901—1904.

[366]) П. С. З., 10. 203.

Именнымъ указомъ 20 Ноября 1839 г. было повелѣно образовать изъ находящихся въ царствѣ польскомъ учебныхъ и ученыхъ заведеній, варшавскій учебный округъ и причислить его къ министерству народнаго просвѣщенія на главныхъ началахъ, въ имперіи по этой части существующихъ и подъ совокупнымъ наблюденіемъ намѣстника царства и министра народнаго просвѣщенія имперіи [367]).— Весьма важное значеніе имѣлъ затѣмъ указъ 6/18 Сентября 1841 г. отмѣнявшій центральныя части грамоты 1832 г. Онъ заключался въ слѣдующемъ: „Признавъ за благо учредить въ 1832 году въ Нашемъ Государственномъ Совѣтѣ особый Департаментъ дѣлъ Царства Польскаго, въ которой поступаютъ всѣ важнѣйшія дѣла, до Царства относяшіяся, Мы находимъ дальнѣйшее существованіе отдѣльнаго Государственнаго Совѣта въ Царствѣ, не соотвѣтствующимъ настоящему положенію края; а какъ вмѣстѣ съ тѣмъ настоитъ надобность дать Высшей Палатѣ Суда (такъ назывался созданный еше въ эпоху герцогства Варшавскаго кассаціонный судъ царства) прочнѣйшее основаніе, то и положили Мы, упразднивъ какъ нынѣшній Государственный Совѣтъ Царства, такъ и Высшую Палату суда, замѣнить ихъ въ Варшавѣ, для всего Царства Польскаго, двумя Департаментами Правительствующаго Сената, кои примутъ послѣдовательные нумера девятаго и десятаго, и Общимъ Правительствующаго Сената Варшавскихъ Департаментовъ Собраніемъ“; далѣе слѣдовали правила относительно дѣятельности департаментовъ; изъ нихъ вытекало, что, если высшая палата суда въ самомъ дѣлѣ замѣнялась новыми учрежденіями, то польскій государственный совѣтъ, съ сложной законоподготовительной компетенціей, упразднялся безъ всякой замѣны, ибо департаменты сената получили только судебныя функціи [368]).—Именнымъ указомъ 5 Декабря 1846 г. „было признано полезнымъ, чтобы управленіе путей сообщенія въ царствѣ польскомъ имѣло образованіе, соотвѣтственное управленію сей частью въ имперіи“ и съ этой цѣлью изъ царства польскаго былъ образомъ XIII округъ путей сообщенія имперіи [369]).— Нѣсколько позднѣе, указомъ 4 Марта 1851 г. XIII почтовый округъ

---

367) П. С. З., 12. 908.
368) П. С. З., 14. 852.
369) П. С. З., 20. 669.

имперіи составило прежнее почтовое управленіе царства польскаго. [370]).—Именнымъ указомъ 13/25 Октября 1850 г. была снята внутренняя таможенная линія между царствомъ польскимъ и имперіей, и въ Польшѣ введено русское таможенное управленіе [371]).

Совокупность этихъ мѣръ не могла уничтожить взаимной обособленности имперскаго и польскаго управленій. Тѣмъ не менѣе онѣ приводили къ тому, что начала автономіи царства закрывались какъ бы вторымъ наслоеніемъ русскаго законодательства: поверхъ постановленій грамоты 1832 г. о коронномъ управленіи царства, которыя мѣшали росту созданныхъ грамотой учрежденій представительныхъ, теперь были наложены еще и указанные объединительные законы. Это отразилось въ свою очередь на характерѣ той попытки, которая была сдѣлана въ послѣдніе годы передъ вторымъ возстаніемъ, на дѣлѣ осуществить мысль о польской автономіи.

На такой попыткѣ, несмотря на всю эфемерность ея результатовъ, надо на минуту остановиться; она вызвана была начавшимся въ Польшѣ въ началѣ 1861 г. политическимъ броженіемъ. Судьбы польскаго движенія 60-хъ годовъ, шедшаго классическими путями всѣхъ политическихъ революцій міра, насъ здѣсь не интересуютъ. Началось съ уличныхъ демонстрацій, затѣмъ наступили дни всякихъ адресовъ и петицій, митинговъ и протестовъ, съ каждымъ разомъ все болѣе и болѣе радикальныхъ, потомъ пришли уступки власти, въ душѣ не всегда вѣрившей въ ихъ цѣлесообразность, наконецъ, не прекращавшееся уличное движеніе вылились въ возстаніе. Въ рядѣ перекрещивавшихся и пестрыхъ по своему содержанію политическихъ теченій, выдвинутыхъ эпохой этихъ смутныхъ годовъ, было одно, которое видѣло якорь спасенія Польши въ послѣдовательномъ осуществленіи начала автономіи края при неизмѣнномъ и искреннемъ признаніи необходимости отказа отъ польскихъ революціонныхъ традицій и законности власти русскаго монарха. Выразителями этого теченія были люди весьма разнообразные: въ числѣ ихъ были и представители русской адми-

---

370) П. С. З., 25.000.

371) П. С. З., 24.533. Это была, единственная объединительная мѣра, которой добивались поляки сами. См. Лодыженскій, исторія там. тар.

нистраціи въ краѣ, какъ намѣстники Горчаковъ, Ламбертъ, Лидерсъ и Великій Князь Константинъ Николаевичъ, и представители той польской бюрократіи, при помощи которой Паскевичъ и его преемники управляли Польшей, и наконецъ, представители польскаго общества, среди которыхъ наиболѣе крупнымъ былъ Маркизъ Вѣлепольскій. Всѣ эти люди были болѣе или менѣе одиноки и въ Петербургѣ, и, главное, въ Варшавѣ. Тѣмъ не менѣе нѣкоторое время могло казаться, что судьбы Польши переданы въ ихъ руки. Вотъ въ эту именно пору и создано было нѣсколько актовъ, которые должны были служить цѣли постепеннаго осуществленія программы автономіи. Эти мѣры по необходимости, въ виду условій, выше отмѣченныхъ, были связаны съ рядомъ другихъ, направленныхъ на устраненіе постепенно сложившейся зависимости коронной администраціи царства отъ общеимперскихъ учрежденій [372]).

Реформы были возвѣщены высочайшимъ указомъ 14/26 Марта 1861 г. [373]), выработанномъ на основаніи проектовъ нѣсколькихъ чиновниковъ — поляковъ и маркиза Вѣлепольскаго. Этотъ указъ возстанавливалъ государственный совѣтъ царства, учреждалъ правительственную комиссію духовныхъ дѣлъ и народнаго просвѣщенія и создавалъ выборные совѣты уѣздные, городскіе и губернскіе. Всѣ эти реформы, лишь въ общихъ чертахъ намѣченныя актомъ 14/26 Марта, были ощуществлены рядомъ обстоятельныхъ указовъ 24 Мая/5 Іюня 1861 г. [374]), а именно: объ учрежденіи государственнаго совѣта царства польскаго, о губернскихъ совѣтахъ, объ уѣздныхъ совѣтахъ, о городскихъ совѣтахъ, о выборахъ въ губернскіе, уѣздные и городскіе совѣты, объ упраздненіи общаго собранія варшавскихъ департаментовъ правительствующаго сената, съ

---

[372]) Внѣшняя исторія кризиса изучена съ большой подробноэтью въ біографіяхъ Маркиза Вѣлепольскаго Лизицкаго и Спасовича, Сочиненія, X, 1902, 1 слл. и въ сочиненіяхъ по исторіи царствованія Александра II, въ частности у Татищева, Императоръ Александръ II, его жизнь и царствованіе, 1,1903, 422 слл. Переписка намѣстниковъ съ Александромъ II за 1861—1862 гг. напечатана въ Русской Старинѣ, 1882, 12, 553 слл., 1883, 2, 323 слл., 3, 631 слл. Объ исторіи законодательства см.выше прим. 365.

[373]) Указы 1861—1862 гг. лишь частью вошли въ П. С. З.: они распубликованы въ Дневникѣ Законовъ. Указъ 14 24 Марта 1861 г. Д. З., т. 57,332 слл

[374]) Д. З., т. 58,234 слл. Въ П. С. З., 37,044 помѣщенъ только указъ объ упраздненіи общаго собранія варшавскихъ департаментовъ.

передачею предметовъ его вѣдомства вновь учрежденному государственнему совѣту царства польскаго, и объ упраздеціи герольдіи, предводителей дворянства и дворянскихъ депутацій и передачѣ предметовъ ихъ вѣдомства государственному совѣту царства польскаго, губернскимъ совѣтамъ и губернскимъ правленіямъ. 1 Января 1862 г. состоялся указъ о закрытіи сдѣлавшагося ненужнымъ департамента дѣлъ царства польскаго государственнаго совѣта имперіи. [375]). Указами 31 Іюля и 7 Августа 1862 г. [376]) возстановлены самостоятельныя управленія почтовое и путей сообщенія царства. Наконецъ, высочайшимъ указомъ 27 Мая 1862 г., объ опредѣленіи власти намѣстника, установлены на новыхъ основаніяхъ полномочія высшаго мѣстнаго органа русской власти, а гражданское управленіе края отдѣлено отъ военнаго, съ подчиненіемъ перваго намѣстнику и особому начальнику гражданскаго управленія. [377]).

Результатомъ законодательныхъ актовъ 1861—1862 гг. было воскрешеніе основныхъ идей грамоты 1832 г., оставшихся неисполненными или измѣненныхъ послѣдующимъ законодательствомъ. Ими была возстановлена уже извѣстная намъ система двоякаго рода органовъ польскаго управленія, съ одной стороны, коронныхъ, но строго обособленныхъ отъ имперіи, и, съ другой, выборныхъ. Коронные органы—намѣстникъ, совѣтъ управленія, государственный совѣтъ, начальники правительственныхъ комиссій, наконецъ, прежде не существовавшій начальникъ гражданскаго управленія—по закону не связаны съ мѣстнымъ населеніемъ, цѣликомъ завися отъ высочайшей власти. Единственное учрежденіе, которое, съ точки зрѣнія закона, отчасти можетъ разсматриваться какъ необходимо по своему составу связанное съ польскимъ населеніемъ, это государственный совѣтъ царства. Составъ его опредѣленъ ст. 2 указа 24 Мая 1861 г., гдѣ сказано: „Въ Государственнымъ Совѣтѣ присутствуютъ: 1) Члены Совѣта Управленія, какъ непремѣнные по своему званію Члены Государственнаго Совѣта. 2) Государственные Совѣтники, назначаемые Нами къ постоянному засѣданію въ Совѣтѣ. 3) Лица, призываемые Нами къ постоянному или временному засѣданію въ семъ Совѣтѣ, изъ среды Епископовъ или вообще Членовъ высшаго Ду-

---

[375]) П. С. З., 37,827.
[376]) П. С. З., 38. 526, 38. 553.
[377]) Д. З., т. 60, 4 слл.

ховенства. а равно изъ числа Предсѣдателей и Членовъ Губернскихъ Совѣтовъ и Управленій Земскаго Кредитнаго Общества, а также и другія по Нашему усмотрѣнію лица". Какъ видно однако, связь съ населеніемъ и здѣсь не особенно крѣпка. Фактически весь коронный составъ управленія царства, со времени призванія ко власти маркиза Вѣлеполскаго, сдѣлался постепенно польскимъ, но это не нашло себѣ отраженія въ законодательствѣ. Зато весь этотъ коронный механизмъ польскаго управленія почти совершенно не связанъ съ механизмомъ управленія имперіи. Онъ сходится съ нимъ всего въ одной точкѣ, въ лицѣ монарха. Никакая другая русская центральная власть не вѣдаетъ польскихъ дѣлъ. Подъ этой коронной администраціей—польской лишь фактически, а не по закону—расположенъ механизмъ польскаго самоуправленія. Всѣ мѣстныя административныя дѣла переданы выборнымъ учрежденіямъ: въ губерніяхъ—губернскимъ и уѣзднымъ совѣтамъ, въ городахъ—городскимъ совѣтамъ и магистратамъ. Правительство сохраняетъ лишь общій контроль надъ дѣятельностью этихъ выборныхъ органовъ.

Политическій порядокъ, созданный въ царствѣ реформой 1861—1862 гг., оказался весьма не прочнымъ. Исторически онъ являлся лишь однимъ изъ второстепеннаго значенія эпизодовъ переживавшагося политическаго кризиса. Какъ факторъ въ исторіи кризиса, онъ въ сущности даже мало замѣтенъ. Настоящія политическія силы, направлявшія событія, ведшія за собой массы и наложившія свой отпечатокъ на вынесенное судьбой рѣшеніе польскаго вопроса, стояли въ сторонѣ отъ дѣла, созданнаго Маркизомъ Бѣлепольскимъ и его русскими и польскими единомышленниками. Борьба шла внѣ предѣловъ воздвигнутой усиліями этой группы дѣятелей политической постройки, она не считалась съ наличностью этой постройки, не берегла ее, и въ концѣ кризиса она оказалась разрушенной.

Если именно возстаніе 1863 г. имѣло непосредственнымъ результатомъ конецъ автономіи царства, то все же формальная отмѣна актовъ 1861—1862 гг. растянулась на нѣсколько лѣтъ. Сначала одинъ за другимъ уничтожались созданныя этими актами учрежденія, а затѣмъ послѣдовательнымъ рядомъ законовъ была возобновлена работа временъ Паскевича по распространенію на царство польское русскихъ учрежденій. Изученіе обоихъ этихъ процесовъ

не входитъ въ мою задачу. Если вообще мнѣ пришлось говорить объ автономіи царства польскаго, несмотря на бумажный характеръ этой автономіи по грамотѣ 1832 г. и эфемерность ея по актамъ 1861—1862 гг. то не для пересказа тѣхъ или иныхъ страницъ исторіи Польши, а ради характеристики послѣднихъ по времени возникновенія актовъ, въ которыхъ выразилась традиціонная въ исторіи русскихъ западныхъ окраинъ идея самоуправленія на основахъ собственнаго права.

X.

Украйна съ 1654 по 1764 гг., Лифляндія и Эстляндія съ 1710 по 1783 г. и съ 1795 г. вплоть до царствованія Императора Александра III, а въ нѣкоторовъ отношеніяхъ и донынѣ, Эзель съ 1721 г. и Курляндія съ 1796 г. до тѣхъ же годовъ, Старая Финляндія съ царствованія Петра до 1811 г., области отъ Польши присоединенныя съ 1796 г. до перваго десятилѣтія царствованія Александра I, Бессарабія съ 1818 по 1828 гг., наконецъ, Царство Польское по тексту грамоты 1832 г. и на дѣлѣ передъ вторымъ возстаніемъ, — таковы, географически и хронологически, предѣлы дѣйствія той своеобразной системы русскаго мѣстнаго управленія, основанной на автономіи населенія, которую мы изучили [378]). Подведемъ вкратцѣ итоги этой системы.

---

[378]) Иногда высказывается мнѣніе, будто Грузія находилась въ положеніи одинаковомъ съ положеніемъ автономныхъ областей въ составѣ Россіи. Такъ, объясн. записка къ проекту предсѣдателя совѣта министровъ о порядкѣ изданія касающихся Финляндіи законовъ и постановленій общегосударственнаго значенія, стр. 3. Это совершенно не вѣрно. Манифестъ имп. Павла о присоединеніи Грузіи 18 Декабря 1800 г. (П. С. З., 19. 721) говоритъ о правахъ, но той классической фразой, которою Екатерина II говорила о правахъ областей отъ Польши присоединенныхъ и Курляндіи: „каждое состояніе народное... имѣетъ пользоваться тѣми правами, вольностями, выгодами и преимуществами, каковыми древніе подданные Россійскіе по милости Нашихъ предковъ и Нашей наслаждаются подъ покровомъ Нашимъ". т. е. никакой автономіи дано не было, а было дано уравненіе съ остальной имперіей. Въ манифестѣ имп. Александра I, подтверждавшемъ присоединеніе Грузіи, отъ Сентября 1801 г. не было и этой фразы (П. С. З., 20.007). Объ этихъ двухъ манифестахъ см. Аваловъ, Присоединеніе Грузіи къ Россіи, 184 слл.

Общимъ и основнымъ признакомъ всѣхъ изученныхъ нами явленій слѣдуетъ признать образованіе въ составѣ русскаго государства ряда областей, пользовавшихся самоуправленіемъ, основаннымъ на собственномъ правѣ. Въ разномъ объемѣ и по силѣ разныхъ юридическихъ титуловъ каждая изъ областей съ подтвержденными привилегіями, составляя часть Россіи, продолжаетъ въ государственноправовомъ отношеніи жить своимъ, отличнымъ отъ русскаго, правомъ, причемъ на основаніи этого права дѣйствуетъ опредѣленная система собственныхъ органовъ государственной власти. Эти органы поставлены въ зависимость въ первую голову именно отъ этого мѣстнаго публичнаго права, причемъ это разобщеніе ихъ съ общими органами русской власти закрѣпляется еще и тѣмъ, что по своему личному составу они тѣсно связаны съ краемъ; господствуетъ начало выбора ихъ мѣстными, почти всегда сословными, группами, начало, изрѣдка умѣряемое правомъ русской власти утверждать въ должности тѣхъ или другихъ представителей населенія.

Русское общее право и русскія власти, дѣйствующія на основаніи этого права, не устранены изъ этихъ присоединенныхъ къ Россіи автономныхъ областей. Въ тѣхъ или иныхъ предѣлахъ области, несмотря на свою автономію, признаютъ себя подчиненными волѣ русской государственной власти. Одновременно съ присоединеніемъ на мѣстѣ появляются агенты этой русской власти, приносящіе съ собою и свое имперское право. Но правовая роль ихъ, какъ и роль русскаго закона вообще, въ областяхъ съ "правами и привилегіями" стоитъ въ непосредственной и тѣсной зависимости отъ того объема, который получила областная автономія. Русское право не завоевываетъ и не побѣждаетъ, оно ищетъ компромиса съ правомъ мѣстнымъ. Этотъ компромисъ не всегда одинаковъ въ своемъ содержаніи, какъ не одинаковъ и объемъ „правъ и привилегій", но онъ всегда на лицо.

Въ общемъ взаимно сходственны во всѣхъ изученныхъ выше явленіяхъ и формальныя свойства тѣхъ актовъ, на которыхъ эти явленія покоятся. Мы знаемъ два главныхъ типа источниковъ русскихъ областныхъ автономій: договоръ и подтверждающая права грамота. При всемъ внѣшнемъ различіи ихъ въ обоихъ лежитъ одна и таже правовая мысль. Договоръ носитъ характеръ государственно-

правовой—договариваются монархъ и его новые подданные въ лицѣ тѣхъ или иныхъ мѣстныхъ сословныхъ группъ, причемъ ихъ подчиненіе логически предшествуетъ соглашенію. Этотъ государственно-правовой договоръ порождаетъ узелъ взаимно перекрещивающихся правъ и обязанностей. Но вѣдь и грамота въ ея типичномъ обликѣ вызываетъ тотъ же эфектъ. Содержаніе грамоты есть всегда обѣщаніе публичной власти, даваемое въ пользу мѣстнаго населенія и. такая грамота даетъ, по своему смыслу, рожденіе такому же узлу взаимныхъ публичноправовыхъ обязательствъ. Слово монарха, даже въ томъ случаѣ, если оно дано и безъ оговорки о вѣчныхъ временахъ и объ обязательности для наслѣдниковъ и преемниковъ, по самому своему существу, должно быть источникомъ правовыхъ связей не менѣе твердыхъ нежели тѣ, которыя порождаются государственноправовымъ договоромъ. Мы знаемъ, что не всегда эти обѣщанія облечены въ форму грамоты; онѣ излагаются иногда въ какихъ-либо иныхъ актахъ. Но все же всякое обѣщаніе монарха—будь оно выражено болѣе торжественно или менѣе торжественно—должно имѣть юридически тѣже послѣдствія, что и договоръ.

Сближаетъ главные источники отдѣльныхъ мѣстныхъ автономій и ихъ послѣдующая судьба: и договоры, и обѣщанія одинаково въ концѣ концовъ признаны были недѣйствительными. Они исчезли благодаря росту современныхъ государственноправовыхъ категорій, въ частности понятія закона, какъ односторонняго волеизъявленія центральной государственной власти. Законъ лишенъ свойствъ двусторонности, которыми обладали и договоры, и грамоты. Онъ порождаетъ права и обязанности, но порождаетъ условно, пока онъ самъ существуетъ; онъ исчезаетъ автономно, никого не спрашивая о согласіи на то. Для тѣхъ старыхъ категорій сословной монархіи, которымъ отвѣчаютъ источники русскихъ областныхъ автономій, былъ, конечно, путь спасенія, хорошо извѣстный историкамъ государственнаго права. Онѣ могли дать рожденіе мѣстному конституціонализму и въ немъ сохраниться. Соглашеніе двухъ воль, съ точки зрѣнія старыхъ категорій необходимое для измѣненія содержанія и договора, и грамоты, могло бы, конечно, перейти въ обязательное привлеченіе представителей мѣстной воли къ выработкѣ законовъ, для мѣстности единственно обязательныхъ. Но волею историческихъ судебъ ни одна изъ областей, пользовавшихся въ

Россіи подтвержденными правами и вольностями, — несмотря на то, что у многихъ были всѣ къ тому данныя, ибо на лицо былъ мѣстный законодательный механизмъ, — такимъ путемъ не пошла.

Наконецъ, слѣдуетъ отмѣтить, что всѣ русскія мѣстныя автономіи имѣютъ общій историческій источникъ. Ихъ конструкція заимствована въ Россіи съ Запада, главнымъ образомъ изъ Польши и изъ Швеціи. Въ Украйнѣ Богданъ Хмельницкій несомнѣнно изъ разнаго рода предшествующихъ подданству Москвѣ попытокъ столковаться съ поляками заимствуетъ „статьи", которыя принялъ царь Алексѣй Михайловичъ. Въ прибалтійскомъ краѣ „рыцарства и земства" и города списываютъ проекты „аккордныхъ пунктовъ" и „генеральныхъ конфирмацій" съ образцовъ польскихъ же и шведскихъ, а отчасти датскихъ. Въ старой Финляндіи подтвержденіе правъ и вольностей договорено со шведами. Сложившееся подъ западными вліяніями государственноправовое построеніе превращается въ русскую административную традицію и уже; какъ таковая, получаетъ дальнѣйшее распространеніе.

Я не буду говорить о существенныхъ отличіяхъ, которыя несомнѣнно на лицо, если сравнивать подробности осуществленія общей идеи автономіи по отдѣльнымъ областямъ Россіи. Мы хорошо съ ними знакомы. Они касаются главнымъ образомъ объема автономіи, и въ указанномъ отношеніи можно было бы построить цѣлую гамму явленій. Но къ этимъ различіямъ нѣтъ надобности возвращаться. Меня занимаетъ въ эту минуту явленіе какъ нѣчто цѣлое.

Изученная система не представляетъ чего-либо совершенно исключительнаго, свойственнаго только исторіи нашего отечества, неизвѣстнаго другимъ странамъ. Напротивъ того, уже изъ того немногаго, что мнѣ пришлось отмѣчать относительно развитія западныхъ странъ, когда я разсматривалъ исторію термина „единство и нераздѣльность", достаточно, чтобы сказать, что мы имѣемъ дѣло съ явленіемъ вообще типичнымъ для эпохи такъ-называемой сословной монархіи.

Вспомнимъ слова, которыми характеризовалъ новѣйшій историкъ Францію стараго режима. „Кромѣ всѣхъ многочисленныхъ ви-

довъ административныхъ дѣленій, говоритъ онъ, до-революціонная Франція имѣла еще то, что неизвѣстно Франціи современной, а именно дѣленіе политическое. При всей своей административной пестротѣ страна можетъ быть гладкою въ политическомъ отношеніи, если всѣ ея части стоятъ въ одинаковомъ отношеніи къ цѣлому государству, верховной власти; наоборотъ, во Франціи стараго порядка административная пестрота усложнялась еще пестротой политической, такъ какъ различныя части страны стояли не въ одинаковомъ отношеніи къ центральной власти, однѣ изъ нихъ обладали нѣкоторыми политическими правами, которыхъ были лишены другія, причемъ политическія права одной области не всегда были тождественны и равносильны съ правами другой". Развѣ не могутъ быть всѣ эти положенія буквально взяты для характеристики изученныхъ выше явленій русскаго прошлаго?

Въ настоящее время едва ли многіе знаютъ о существованіи въ весьма не далекомъ прошломъ той своеобразной системы управленія отдѣльными, входившими въ составъ Россіи областями, которая изучена выше. Что еще сто лѣтъ тому назадъ автономія русскихъ окраинъ была административной традиціей, теперь всѣми забыто. Если русскій юристъ и знаетъ о „губерніяхъ, на особыхъ правахъ состоящихъ", то только изъ десятаго тома, вспоминая Полтавскую и Черниговскую губерніи, кодексъ Арменопуло и проч. и думая о мѣстныхъ особенностяхъ гражданскаго права. И можно сказать, что самый терминъ до него дошелъ только благодаря случайности, благодаря тому своеобразному консерватизму въ области общихъ понятій и категорій, который въ русскую юридическую жизнь вноситъ сводъ законовъ.

Терминъ „губерніи, на особыхъ правахъ состоящія" по своему происхожденію публичноправовой. Онъ описываетъ явленія той, какъ мы знаемъ теперь, типичной, формы русскаго мѣстнаго управленія, которая покоилась на дарованіи автономныхъ правъ отдѣльнымъ русскимъ губерніямъ. Старое русское право твердо и принципіально разграничиваетъ входящія въ составъ Россіи области на двѣ основныхъ категоріи: области безъ правъ и области съ правами. Цѣлый рядъ актовъ, начиная съ первой половины XVIII вѣка, свидѣтельствуетъ объ этомъ. Петръ Великій, въ генеральномъ рег-

ламентѣ для коллегій, предписывалъ (въ главѣ 27 „о разности всѣхъ провинцій"): „И понеже кромѣ Россійскихъ государствъ и земель разныя другія знатныя Провинціи и Области Россійскому Скипетру подчинены, и подъ Его Царскаго Величества достохвальнымъ владѣніемъ обрѣтаются, которыя особливыя привиллегіи имѣютъ, того ради долженствуетъ каждый Коллегіумъ о томъ освѣдомиться и съ привиллегіи ихъ взять списки, и каждый народъ по ихъ подтвержденнымъ отъ Его Величества правамъ и привиллегіямъ управлять". Въ указѣ 15 Марта 1727 г. русскій законодатель дѣлаетъ попытку упростить устройство мѣстнаго управленія и съ этой цѣлью повсемѣстно упраздняетъ „надворные суды, всѣхъ лишнихъ управителей и канцеляріи ихъ и конторы, камерировъ и земскихъ коммиссаровъ и прочихъ тому подобныхъ"; въ концѣ указа онъ прибавляетъ: „однакожъ при такомъ опредѣленіи завоеванныя провинціи Лифляндію и Эстляндію по ихъ привилегіямъ содержаны быть имѣютъ" [379]). Въ запискѣ Екатерины II, объявленной въ сенатѣ генералъ - прокуроромъ вмѣстѣ съ учрежденіемъ о губерніяхъ, мы читаемъ: „Учрежденія сіи не касаются до тѣхъ губерній, кои имѣютъ особо конфирмованныя привилегіи" [380]). Указомъ 12 Декабря 1796 г. имп. Павелъ устанавливаетъ раздѣленіе государства на губерніи: перечисливъ губерніи, подчиненныя общему праву, онъ продолжаетъ: „да на особыхъ по правамъ и привилегіямъ ихъ основаніяхъ, (быть) Малороссійской, Лифляндской, Эстляндской, Выборгской, Курляндской, Литовской, Минской, Бѣлорусской, Волынской, Подольской и Кіевской" [381]). Александръ I совершаетъ новый передѣлъ губерній въ указѣ 9 Сентября 1801 г. и говоритъ въ немъ, что оставляетъ „въ настоящемъ образѣ управленія Губерніи Лифляндскую, Эстляндскую, Курляндскую, Финляндскую, Кіевскую, Минскую, Подольскую, Волынскую, двѣ Малороссійскія, двѣ Литовскія и двѣ Бѣлорусскія, яко на особенныхъ правахъ состоящія" [382]).

Изъ этой основной, съ точки зрѣнія нашего стараго права, классификаціи русскихъ губерній сводъ законовъ и почерпнулъ

379) П. С. З., 5033.

380) Напечатано у Григорьева, 382 слл.

381) П. С. З., 17.634.

382) П. С. З., 20.004.

встрѣчающееся до сихъ поръ въ десятомъ томѣ противопоставленіе „губерній, на общихъ правахъ состоящихъ“ и „губерній, состоящихъ на особыхъ правахъ“ [383]). Однако сводъ засталъ старую систему въ значительной степени разрушенной: Малороссія и губерніи отъ Польши присоединенныя утратили прежнія права, Старая Финляндія была присоединена къ Новой, Бессарабія жила уже подъ дѣйствіемъ учрежденія 1828 г., Остзейскій край перенесъ кризисъ „времени намѣстничества“. Не удивительно поэтому, что въ той части свода, гдѣ шла рѣчь о правѣ государственномъ, категорія „губерній на особыхъ правахъ состоящихъ“, потускнѣла и, можно сказать, почти стерлась. Вторая часть „Свода учрежденій государственныхъ и губернскихъ“, посвященная учрежденіямъ губернскимъ, въ изданіи 1832 г. дѣлитъ русскія губерніи на двѣ группы, но основаніе этого дѣленія совершенно иное, нежели въ указахъ Павла I и Александра I 1796 и 1801 гг. Ст. I гласитъ: „Россійская Имперія, въ отношеніи къ порядку Гражданскаго ея Управленія, состоитъ: 1) изъ Губерній, по Общему Учрежденію управляемыхъ. 2) Изъ Губерній, Областей и Земель, по Особымъ Учрежденіямъ управляемыхъ“. Когда раскрывается содержаніе второй группы, то оказывается, что въ ней помѣщены, на равныхъ основаніяхъ, Остзейскія губерніи, Сибирскія, Кавказская область, Закавказскій край, Бессарабская область, Земли войскъ Казачьихъ и Земли кочевыхъ инородцевъ, т. е. частью губерніи съ привиллегіями, а частью области съ отличнымъ отъ общаго, но не автономнымъ управленіемъ. [384]).

Если обратиться къ дѣйствующему своду, то, кромѣ вышеуказанныхъ пережитковъ въ текстѣ Законовъ Гражданскихъ, мы нигдѣ не наталкиваемся на старыя представленія. Нѣтъ ни одной области, про которую было бы сказано, что она входитъ въ составъ Россіи „на особыхъ по правамъ и привилегіямъ ея основаніяхъ“. Един-

---

383) Ср. ст. 1279 и слл. Зак. Гражд. изд. 1900 г.

384) Ст. I второго тома оставалась безъ измѣненій въ изданіи 1842 г., но была перередактирована въ изданіи 1857 г., гдѣ старое дѣленіе еще болѣе замаскировано: „Ст. 1. Имперія, въ отношеніи къ порядку мѣстнаго ея гражданскаго управленія, раздѣляется на губерніи и области. Ст. 2. Каждая изъ сихъ частей Имперіи управляется или по Общему Учрежденію, или же по Учрежденію Особенному“. Такъ и въ дѣйствующемъ изданіи.

ственное исключеніе представляетъ Великое Княжество Финляндское, о которомъ въ статьѣ 2 осн. зак., мы знаемъ, постановлено: „Великое Княжество Финляндское, составляя нераздѣльную часть Государства Россійскаго, во внутреннихъ своихъ дѣлахъ управляется особыми установленіями на основаніи особаго законодательства“.

X.

Происхожденіе ст. 2 основныхъ законовъ, благодаря цѣлому ряду опубликованныхъ въ послѣднее время документовъ [385]), можно установить съ полною точностью. Какъ извѣстно, первоначальный проектъ основныхъ законовъ составленъ былъ государственной канцеляріей и въ Февралѣ 1906 г. былъ внесенъ на обсужденіе совѣта министровъ. Въ этой первой редакціи положеніе великаго княжества въ составѣ русскаго государства было опредѣлено такъ: „Великое Княжество Финляндское, состоя въ державномъ обладаніи Россійской Имперіи и составляя нераздѣльную часть Русскаго государства, управляется въ своихъ внутреннихъ дѣлахъ на особыхъ основаніяхъ“. Въ общемъ эта редакція довольно близка къ той, которая вошла въ дѣйствующіе основные законы: разница

---

[385]) Матеріалы по вопросу о порядкѣ изданія касающихся Финляндіи законовъ общегосударственнаго значенія, Гос. Тип., 1910, 93, прим. 1. Тоже у А. І. Липскаго, О порядкѣ изданія касающихся Финляндіи законовъ общегосударственнаго значенія, 1910, 14, прим. 1; затѣмъ слѣдующія статьи и письма въ „Новомъ Времени“: Письмо въ редакцію Графа Витте, 12 Марта 1910 г.; Рейнботъ. Отвѣтъ Графу С. Ю. Витте, 14 Марта 1910 г.; Письмо въ редакцію Графа Витте, 15 Марта 1910 г.; Рейнботъ, Графъ С. Ю. Витте и Л. Мехелинъ, 16 Марта 1910 г.; Изъ документовъ о Финляндіи, 23 Марта 1910 г. Послѣдняя статья содержитъ переводъ съ опубликованнаго въ финляндскихъ газетахъ журнала совѣщанія, обсуждавшаго основные законы—если судить по тексту перевода, подъ высочайшимъ предсѣдательствомъ; насколько мнѣ извѣстно, эта публикація осталась не опровергнутой, и надо полагать, что она въ общихъ чертахъ точна. Сверхъ того, письмо Н. Н. Герарда къ Графу Сольскому отъ 3 марта 1906 г. по поводу ст. 2 осн. зак. въ свое время попало въ русскія газеты; его можно найти въ сборн. Финляндія, обзоръ періодической печати, XIII, 1907, 75 сл.

лишь въ томъ, что въ ней упоминается о „державномъ обладаніи Россійской Имперіи“ — выраженіе, взятое изъ фридрихсгамскаго договора — и говорится объ „особыхъ основаніяхъ“ финляндскаго управленія, между тѣмъ какъ въ окончательной редакціи сказано— „управляется на основаніи особаго законодательства“. Я не считаю, чтобы мысль, которую хотѣли выразить, была выражена въ первоначальной редакціи юридически правильно: когда въ законѣ говорится, что Финляндія находится въ „державномъ обладаніи Россійской Имперіи“, то дается представленіе, будто она стоитъ внѣ имперіи, что имперія противополагается великому княжеству какъ особому подчиненному государству. Хотя такая терминологія и была усвоена ранѣе Уголовнымъ Уложеніемъ, но ее въ данной связи нельзя считать особенно удачной. Какъ бы то ни было, эта первоначальная редакція была отвергнута, какъ слишкомъ далеко идущая на пути провозглашенія верховенства русской государственной власти въ Финляндіи.

Случилось это слѣдующимъ образомъ. Проектъ основныхъ законовъ былъ сообщенъ вице-предсѣдателю финляндскаго сената Лео Мехелину, который представилъ подробно мотивированную критику. Онъ возражалъ противъ словъ: „державное обладаніе“, „нераздѣльная часть Государства Россійскаго“ и „на особыхъ основаніяхъ“, находя всѣ эти выраженія не достаточно опредѣленными, и проектировалъ двѣ альтернативныхъ редакціи: или „Великое Княжество Финляндское, нераздѣльно соединенное съ Россійской Державой, управляется по своимъ особымъ основнымъ законамъ“ или „Великое Княжество Финляндское нераздѣльно соединено съ Россійскою Имперіею, но управляется по своимъ особымъ основнымъ законамъ“. Затѣмъ первоначальный проектъ ст. 2, вмѣстѣ съ проектомъ главы тогдашняго финляндскаго правительства, былъ сообщенъ на заключеніе двухъ лицъ—Н. Н. Герарда, финляндскаго генералъ-губернатора, и Н. С. Таганцева. Первый предложилъ первоначальную редакцію ст. 2 замѣнить слѣдующими болѣе подробными положеніями: „I. Великое Княжество Финляндское, составляя часть Россійскаго государства, состоитъ съ нимъ въ неразрывномъ соединеніи. II. Великое Княжество Финляндское управляется, согласно съ его законами, особыми установленіями. III. Россійскій Императоръ есть вмѣстѣ съ тѣмъ и Великій Князь Финляндіи, вслѣдствіе чего

относительно порядка престолонаслѣдія, срока совершеннолѣтія Наслѣдника, управленія во время несовершеннолѣтія Императора, а также относительно другихъ подобнаго рода вопросовъ для Финляндіи должно имѣть силу все, что установлено или впредь будетъ установлено для Россіи. IV. Отношенія Финляндіи къ иностраннымъ державамъ зависятъ отъ отношеній Россійскаго государства и съ ними одинаковы". — Н. С. Таганцевъ призналъ, напротивъ того, редакцію государственной канцеляріи совершенно удовлетворительной, но предлагалъ ее дополнить двоякаго рода правилами: одни касались власти монарха въ Финляндіи, другія общаго законодательства для Россіи и Финляндіи; первыя должны были устанавливать слѣдующее: „I. Императоръ есть вмѣстѣ съ тѣмъ и Великій Князь Финляндскій, коему принадлежитъ верховная въ Великомъ Княжествѣ власть. II. Посему права, Императору принадлежащія по силѣ статей 11, 13 и 14 Законовъ Основныхъ Имперіи, распространяются и на Великое Княжество. III. Равнымъ образомъ и постановленія сихъ законовъ, какъ они установлены нынѣ или впредь будутъ установляемы: о восшествіи на престолъ Императрицы (ст. 7, ст. 2, изд. 1892 г.) и порядкѣ наслѣдія Престола (ст. 3—17), о совершеннолѣтіи Императора, о Правительствѣ и Опекѣ (ст. 18—30)... (опускаю дальнѣйшій перечень однородныхъ дѣлъ) имѣютъ силу и въ Великомъ Княжествѣ Финляндскомъ"; во-вторыхъ, Н. С. Таганцевъ признавалъ необходимымъ установить: „Представители Великаго Княжества Финляндскаго принимаютъ участіе въ Государственномъ Совѣтѣ и Государственной Думѣ при обсужденіи законовъ, признанныхъ общими для Имперіи и Великаго Княжества Финляндскаго, на основаніи особо для того установленныхъ правилъ". Этотъ пунктъ авторъ проекта считалъ необходимымъ внести въ основные законы немедленно и, сверхъ того, немедленно-же установить въ особомъ совѣщаніи подъ предсѣдательствомъ графа Сольскаго порядокъ участія представителей Финляндіи въ законодательныхъ учрежденіяхъ имперіи.

Такимъ образомъ уже при первоначальномъ обсужденіи редакціи статьи 2 основныхъ законовъ обнаружились прямо противоположныя воззрѣнія. Проекты Лео Мехелина и Н. Н. Герарда стояли на традиціонномъ финляндскомъ пониманіи взаимныхъ отношеній Россіи и Финляндіи, на точкѣ зрѣнія, которую, какъ мы уви-

димъ ниже, можно назвать точкой зрѣнія боргоскаго сейма. Напротивъ того, Н. С. Таганцевъ стоялъ на томъ пониманіи, которое можно назвать точкой зрѣнія фридрихсгамскаго договора и которая за послѣднія десятилѣтія, за короткими исключеніями, была русской оффиціальной точкой зрѣнія на отношенія Россіи и Финляндіи. Различіе этихъ двухъ основныхъ воззрѣній здѣсь ярко сказывается: съ точки зрѣнія перваго объемъ общихъ учрежденій и дѣлъ имперіи и великаго княжества чрезвычайно узокъ, обнимая лишь общность лица монарха и общность внѣшней политики, все же остальное признается областью совершенно независимыхъ другъ отъ друга правовыхъ сферъ, русской и финляндской; съ точки зрѣнія второго, объемъ общихъ для имперіи учрежденій и дѣлъ несравненно шире—кромѣ общности лица монарха, общность верховнаго управленія и, для нѣкоторыхъ вопросовъ, общность законодательства, при чемъ независимость правовой сферы Финляндіи исчезаетъ, ибо опредѣленіе ея границъ принадлежитъ имперскому основному закону и можетъ быть измѣнено по волѣ этого закона.

По обсужденіи всѣхъ этихъ матеріаловъ въ совѣтѣ министровъ, послѣдній остановился на новой редакціи постановленій о Финляндіи, той самой, которая составляетъ наше дѣйствующее право. Эта новая редакція явилась компромисомъ — и компромисомъ сознательно уклончивымъ—между двумя противоположными точками зрѣнія на финляндскій вопросъ. Какъ явствуетъ изъ меморіи совѣта по основнымъ законамъ [386]), основная цѣль, къ которой стремились, заключалось въ томъ, чтобы „ограничиться введеніемъ въ основные законы имперіи только такихъ общихъ относительно правового положенія Финляндіи правилъ, которыя представляются безспорными съ точки зрѣнія существующихъ законовъ и въ виду сего будутъ пользоваться признаніемъ со стороны благоразумной части финскаго населенія“. Руководствуясь этимъ, совѣтъ министровъ, во первыхъ, исключилъ изъ первоначальной редакціи упоминаніе о „державномъ обладаніи“ Финляндіей, какъ „могущее показаться финляндцамъ нѣсколько обиднымъ“, во-вторыхъ, отказался воспроизвести защищавшіяся какъ Мехелиномъ и Н. Н. Герардомъ, такъ и Н. С. Таганцевымъ болѣе подробныя и ясныя правила и, въ

---

[386]) Цит. въ Матеріалахъ.

третьихъ, изъ проекта Н. С. Таганцева взялъ лишь указаніе на принадлежность монарху правъ верховнаго управленія какъ въ имперіи, такъ и въ княжествѣ, но это указаніе спряталъ въ постановленіи, на первый взглядъ, какъ бы вовсе о Финляндіи не говорящемъ, а именно въ ст. 10 осн. зак., гдѣ сказано, что „власть управленія во всемъ ея объемѣ принадлежитъ Государю Императору въ предѣлахъ всего Государства Россійскаго“, т. е значитъ, съ точки зрѣнія терминологіи этихъ законовъ, и въ предѣлахъ Финляндіи.

Въ этомъ видѣ ст. 2, вмѣстѣ съ ст. 10, вторично обсуждались въ особомъ совѣщаніи подъ высочайшимъ предсѣдательствомъ. Споръ, не затронувъ вопроса по существу сколько-нибудь глубоко, сосредоточился главнымъ образомъ вокругъ словъ первоначальной редакціи „державное обладаніе“, причемъ одни стояли за эти слова, какъ выражающія въ чистомъ видѣ точку зрѣнія фридрихсгамскаго договора, другіе по мотивамъ политическимъ считали болѣе осторожнымъ не говорить объ „обладаніи“. Среди разныхъ замѣчаній, высказанныхъ на совѣщаніи, слѣдуетъ отмѣтить лишь два шедшихъ глубже остальныхъ. Съ одной стороны, министръ юстиціи М. Г. Акимовъ высказался въ пользу необходимости установить порядокъ общеимперскаго законодательства, т. е. защищалъ точку зрѣнія, высказанную Н. С. Таганцевымъ въ его замѣчаніяхъ на записку Лео Мехелина. Съ другой стороны, Графъ С. Ю. Витте заявилъ себя сторонникомъ слѣдующаго политическаго тезиса: „Почему-же Его Величеству Государю брать на себя рѣшеніе финляндскаго вопроса? Пусть лучше дума возьметъ это на себя. Если она будетъ націoнальной, то она пойдетъ еще дальше монарховъ и разрѣшитъ любой вопросъ. Правительство не имѣетъ основанія возбуждать финляндцевъ противъ себя и побуждать ихъ на соединеніе къ думой“. Я отмѣчаю этотъ, полный оппортунизма, аргументъ лишь, чтобы показать, насколько при составленіи текста ст. 2 основныхъ законовъ искали формулъ, по возможности не связывающихъ будущаго. Въ концѣ преній было рѣшено сохранить проектъ совѣта министровъ, и такимъ образомъ онъ сдѣлался нашимъ дѣйствующимъ правомъ.

Уже эта краткая исторія возникновенія ст. 2 основныхъ законовъ показываетъ, что изъ текста статьи намѣренно и сознательно

выкинуто было сколько-нибудь опредѣленное содержаніе. И въ самомъ дѣлѣ текстъ ея, можно сказать, только ставитъ вопросы, ихъ не разрѣшая. Можно ли сказать, что имъ ясно отвергнуто каждое изъ двухъ основныхъ пониманій положенія великаго княжества Финляндскаго въ составѣ Россіи? Конечно, нѣтъ. Центръ тяжести статьи лежитъ въ двухъ ея частяхъ: во первыхъ, въ томъ, что она провозглашаетъ Финляндію нераздѣльною частью государства россійскаго, и, во вторыхъ, въ томъ, что она указываетъ на управленіе во внутреннихъ дѣлахъ особыми установленіями на основаніи особаго закодательства. Обѣ части статьи логически между собою связаны. Финляндія есть часть Россіи, но какая часть? Могутъ быть части государства весьма разнообразной характеристики. Здѣсь эта характеристика дана въ такихъ словахъ, которыя не позволяютъ ясно ее выразить. На основаніи какого „особаго законодательства", русскаго или финляндскаго, управляется Финляндія? Можно отвѣтить: на основаніи особаго русскаго законодательства и — съ такой же убѣдительностью—на основаніи особаго финляндскаго законодательства. Обѣ основныхъ точки зрѣнія на природу отношеній между Россіей и Финляндіей одинаково могутъ помѣститься внутри формулы ст. 2. Затѣмъ, что значитъ „во внутреннихъ дѣлахъ"; можно думать, что внутреннія дѣла противополагаются, по образцу, скажимъ, проектовъ Лео Мехелина и Н. Н. Герарда, дѣламъ иностраннымъ, но съ такимъ же успѣхомъ можно предположить, что внутренними дѣлами именуются тѣ, кои не входятъ въ кругъ общеимперской компетенціи. Наконецъ, что значитъ Финляндія „управляется" на основаніи особаго законодательства? Значитъ ли это, что власть управленія дѣйствительно покоится на самостоятельномъ финляндскомъ титулѣ и не есть русская власть, а есть власть финляндская, т. е. въ частности русскій монархъ является лишь великимъ княземъ въ Финляндіи; или, наоборотъ, эта власть управленія есть власть русская, но лишь осуществляемая въ территоріальныхъ границахъ Финляндіи?

Можно было бы намѣтить и другія недоумѣнія, которыя возбуждаются ст. 2. Единственный лучъ свѣта, но и то не особенно яркаго, бросаетъ на положеніе Финляндіи уже упомянутая выше ст. 10 основныхъ законовъ, единственный остатокъ проекта Н. С. Таганцева. Она постановляетъ: „Власть управленія во всемъ ея

объемѣ принадлежитъ Государю Императору въ предѣлахъ всего Государства Россійскаго. Въ управленіи верховномъ власть его дѣйствуетъ непосредственно; въ дѣлахъ же управленія подчиненнаго опредѣленная степень власти ввѣряется отъ него, согласно закону, подлежащимъ мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующимъ Его Именемъ и по Его повелѣніямъ". Подъ словами „всего Государства Россійскаго" надо разумѣть Россію, включая Финляндію, — это слѣдуетъ какъ изъ текста ст. 2, гдѣ слова „Государство Россійское" употреблены безспорно въ этомъ именно смыслѣ, такъ равно изъ установившейся терминологіи другихъ нашихъ законодательныхъ актовъ, въ частности Уголовнаго Уложенія, которое и ввело это словоупотребленіе [387]). Такимъ образомъ изъ ст. 10 приходится сдѣлать тотъ выводъ, что съ точки знѣнія нашихъ основныхъ законовъ, власть управленія русскаго монарха въ Финляндіи покоится на русскомъ правовомъ титулѣ, а не вытекаетъ изъ правового титула финляндскаго. Государь управляетъ Финляндіей, съ точки зрѣнія ст. 10, не потому, что эта власть дана ему финляндскими основными законами, а потому, что эта власть ему дана основными законами русскими [388]). Съ этимъ несовмѣстима, конечно, та мысль, которая выражена въ словахъ проекта Мехелина, что Финляндія „управляется по своимъ основнымъ законамъ".

Однако, даже если признать, что ст. 10 основныхъ законовъ представляется болѣе ясной, чѣмъ положенія ст. 2, то все же, конечно, она далеко не разсѣиваетъ основныхъ сомнѣній, связанныхъ съ правовымъ положеніемъ Финляндіи. Ст. 10 говоритъ только о части финляндскаго государственнаго механизма и притомъ о той, гдѣ меньше поводовъ къ спорамъ, нежели относительно другихъ частей. Ни съ точки зрѣнія финляндской, ни съ русской оффиціальной точки зрѣнія никогда не оспаривалось, что финляндское верховное управленіе находится въ рукахъ монарха. Практически разница между тѣмъ пониманіемъ, что монархъ дѣйствуетъ въ этихъ дѣлахъ какъ великій князь и по финляндскому правовому титулу,

---

387) Уголовное Уложеніе, Проектъ редакціонной коммисіи съ объясненіями къ нему, I, 1897, 51; Уголовное Уложеніе, изд. Таганцева, 1904, 11.

388) Относительно понятія верховнаго управленія въ примѣненіи къ Финляндіи и относительно значенія второй части ст. 10 для пониманія природы финляндскаго управленія, см. ниже въ текстѣ.

и тѣмъ, что онъ дѣйствуетъ какъ русскій императоръ и по русскому правовому титулу сама по себѣ не такъ велика. Трудности начинаются, когда ставится вопросъ о другихъ органахъ исполнительной власти, но для пониманія ихъ природы ст. 10 сама по себѣ даетъ очень мало.

Такимъ образомъ надо признать, что основные законы даютъ далеко неясную характеристику положенія великаго княжества Финляндскаго въ составѣ русскаго государства [389]). Чтобы выяснить это положеніе, по неволѣ приходится обратиться къ изученію правовыхъ актовъ, которые были положены въ основу финляндскаго управленія начиная съ момента ея завоеванія.

Присоединеніе Финляндіи къ Россіи совершилось, съ правовой точки зрѣнія, слѣдующимъ образомъ. 9 Февраля 1808 г. русскія войска перешли шведскую границу и началась война съ Швеціей. При вступленіи русскихъ войскъ въ шведскую Финляндію, русскимъ главнокомандующимъ было опубликовано особое объявленіе къ жителямъ края, близко напоминающее по своему содержанію универсалы и мандаты, съ которыми обращались русскіе военачальники къ Лифляндіи и Эстляндіи въ 1710 г. При составленіи этого объявленія руководствовались прецедентами и вступали на протоœренную дорогу всѣхъ предшествующихъ завоеваній на западной окраинѣ [390]). Этотъ актъ, изданный 6 Февраля 1808 г. [391]), изла-

---

[389]) Нагляднымъ доказательствомъ этой неопредѣленности служитъ то обстоятельство, что, при обсужденіи закона 1910 г. объ общеимперскомъ законодательствѣ, на ст. 2 одинаково ссылались и въ защиту закона, и въ доказательство его неправомѣрности. Ср., напр., объясн. записку предсѣдателя совѣта министровъ, 18 слл., съ одной стороны, и рѣчь д. Аджемова, въ зас. Гос. Думы 24 Мая 1910 г., стен. отч., трет. соз., сес. III, IV, 2291 слл., съ другой.

[390]) О происхожденіи этого объявленія подробно говорятъ Ординъ, II, 19 сл., Danielson, Finlands Vereinigung, 54, f. и Бородкинъ, Исторія Финляндіи, Время Императора Александра I, 1909, 73. Оно было составлено, на основаніи проекта извѣстнаго финляндскаго дѣятеля Спренгпортена, отстаивавшаго въ немъ мысль объ особомъ финляндскомъ государствѣ подъ протекторатомъ Россіи, въ министерствѣ иностранныхъ дѣлъ, которое внесло нѣкоторыя исправленія въ проектъ Спренгпортена. Къ сожалѣнію, текстъ за-

галъ сначала причины объявленія войны, а затѣмъ обращался къ финляндскому населенію съ такими обѣщаніями: „Великое Княжество отнынѣ и далѣе почитаться будетъ наравнѣ съ прочими завоеванными Россійской Имперіей областями, кои при кроткомъ правленіи предковъ Его Императорскаго Величества пользовались и теперь еще подъ скипетромъ Его пользуются благополучнымъ спокойствіемъ и сохраненіемъ своихъ привилегій, свободнаго вѣроисповѣданія, вольностей, правъ и другихъ преимуществъ, которыя они издревле имѣли и еще имѣютъ". Это общее обѣщаніе, со ссылкою на привилегированныя губерніи, сопровождалось еще частнымъ— взимать „по прежнему безъ перемѣны" государственные налоги, установленные мѣстнымъ правомъ. Затѣмъ объявленіе приглашало „депутатовъ изъ каждой провинціи по узаконенному и при обыкновенныхъ сеймахъ наблюдаемому порядку" въ Або „для совѣщанія о всемъ, что ко благу земли учинено быть можетъ". Цѣль, которую имѣли въ виду достигнуть созывомъ депутатовъ, изъ современныхъ документовъ разъясняется. Какъ въ рядѣ другихъ завоеваній на Западѣ, русское правительство стремилось и здѣсь обезпечить себѣ возможность оформить завоеваніе, до заключенія мирнаго договора съ законной территоріальною властью, путемъ соглашенія съ населеніемъ. Что именно такова была задача созыва сейма, лучше всего свидѣтельствуетъ оффиціальное донесеніе командующаго русскими войсками въ Финляндіи (гр. Буксгевдена) Александру I, отправленное черезъ два дня послѣ завоеванія главнаго города тогдашней Финляндіи Або, 12 Марта 1808 г. „Черезъ занятіе города Або, писалъ Буксгевденъ, великое княжество Финляндское по всѣмъ отношеніямъ можно счи-

---

писки Спренгпортена не обнародованъ. Надо полагать однако, что объявленіе существенно уклонялось отъ первоначальнаго проекта, такъ какъ изъ имѣющихся въ литературѣ (Бородкинъ, 49) выдержекъ изъ мемуара Спренгпортена слѣдуетъ, что онъ думалъ вовсе не о распространеніи режима привилегированныхъ провинцій на Финляндію, а о княжествѣ съ собственной династіей. Прецеденты были, очевидно, найдены чинами министерства иностранныхъ дѣлъ.

[391]) Danielson, Finlands Vereinigung, 55 правильно исправляетъ дату объявленія, указанную Ординымъ какъ 10 Февраля. Текстъ объявленія у Ордина, II, 20 слл.

тать покореннымъ... Но чтобы сдѣлать сіе присоединеніе прочнымъ и успокоить жителей, съ нетерпѣніемъ ожидающихъ рѣшенія ихъ участи, и тѣмъ пресѣчь всѣ разномыслія, осмѣливаюсь испрашивать у Вашего Императорскаго Величества объ изданіи на сейконецъ Высочайшаго указа, дабы я могъ, собравъ въ Або всѣ земскіе чины, открыть сеймъ и начать приводить къ присягѣ“ [392]). Сеймъ, какъ органъ, при помощи котораго можно оформить присоединеніе Финляндіи, такова подлинная мысль русскаго правительства.

Программа завоеванія Финляндіи, намѣчавшаяся въ объявленіи 6 Февраля 1808 г., сводилась такимъ образомъ къ слѣдующимъ пунктамъ: присоединеніе страны, не дожидаясь мирнаго договора съ Швеціей, переговоры съ этой цѣлью съ депутатами и дарованіе Финляндіи привилегій, правъ, вольностей и преимуществъ по образцу другихъ автономныхъ русскихъ губерній. Эта программа и была выполнена.

Первымъ актомъ было объявленіе о присоединеніи края. Оно сдѣлано было весьма торжественно. Сначала сдѣлано было циркулярное сообщеніе иностраннымъ государствамъ отъ 16 Марта 1808 г., въ которомъ было сказано: „Его Императорское Величество возвѣщаетъ всѣмъ державамъ европейскимъ, что отнынѣ часть Финляндіи, которая доселѣ именовалась шведскою, и которую войска россійскія не иначе могли занять, какъ выдержавъ разныя сраженія, признается областію россійскимъ оружіемъ покоренною и присоединяется

---

392) Выдержка у Бородкина, 92 слл. — Что созывъ депутатовъ былъ для составителей объявленія лишь средствомъ облегчить завоеваніе, слѣдуетъ и изъ писемъ Спренгпортена, который наиболѣе энергичнымъ образомъ настаивалъ на созывѣ. Ср. его мемуаръ, переданный Александру I черезъ Румянцева 17 Марта 1808 г., въ то время, когда мысль о созывѣ сейма была временно оставлена, который начинается такъ: „Sa Majesté Impériale dans la dernière conversation que j'eu l'honneur d'avoir avec Elle sur les affaires de la Finlande encore Suédoise, ayant daigné me faire connaître quelques doutes sur la nécessité de procéder à la convocation des deputés de la nation Finnoise à Abo, annoncée par la Proclamation comme une dernière mesure pour consolider l'union de la Finlande avec la Russie, je crois de mon devoir de revenir sur cet article... Спренгпортенъ доказывалъ далѣе необходимость дать собранію депутатовъ довольно широкую программу занятій. — Мемуаръ Спренгпортена напечатанъ у Ордина, II, приложенія, 12 слл.

навсегда къ Россійской Имперіи“ [393]). Черезъ нѣсколько дней, 20 Марта, изданъ былъ манифестъ, объявлявшій во всенародное свѣдѣніе о завоеваніи Финляндіи. „Страну сію, оружіемъ Нашимъ такимъ образомъ покоренную, Мы присоединяемъ, говорилось въ манифестѣ, отнынѣ навсегда къ Россійской Имперіи, и въ слѣдствіе того повелѣли Мы принять отъ обывателей ея присягу на вѣрное Престолу Нашему подданство“ [394]) [395]).

Согласно программѣ, начертанной въ объявленіи 6 Февраля, предстояло затѣмъ созвать депутатовъ, дабы окончательно оформить присоединеніе. По этому поводу произошла нѣкоторая задержка. Уже въ самомъ началѣ кампаніи выдвинуто было другое средство достигнуть той-же цѣли, а именно присяга всего финляндскаго населенія. Предположеніе заставить страну присягнуть новой власти первоначально не считалось противорѣчащимъ созыву депутатовъ, ибо послѣднихъ предполагали собрать именно для того, чтобы съ нихъ начать приведеніе къ присягѣ населенія. Буксгевденъ, послѣ занятія Або, прямо высказался въ этомъ смыслѣ, считая излишнимъ признаніе за будущими депутатами значенія настоящаго сейма [396]).

---

393) П. С. З., 22, 899.

394) П. С. З., 22.911; Собраніе постановленій Финлядскихъ, I, 1902, стр. 2. Этотъ сборникъ изданъ Временной Коммисіей для составленія свѣдѣній по финляндскимъ законамъ и для систематизаціи финляндскихъ законовъ вообще, въ которой предсѣдательствовалъ Н. Д. Сергѣевскій. Эта Коммисія оказала своими изданіями услугу всѣмъ, кто занимается изученіемъ финляндскаго права. Ниже сборникъ цитируется: „С. П. Ф.“.

395) Обычно въ связи съ указанными актами приводится письмо имп. Александра I къ Наполеону отъ 24 Марта ст. ст. 1808 г., въ которомъ содержалась, между прочимъ, слѣдующая фраза: „J'ai déclaré la Finlande Suédoise province russe“. Письмо это напечатано у Ордина, II, 92. На него безконечное число разъ ссылались въ полемикѣ по финляндскому вопросу; см. напр. рѣчь Генералъ-Лейтенанта Бородкина въ коммисіи П. А. Харитонова, зас. 30 Октября 1909 г., Матеріалы, 216.

396) Въ письмѣ Буксгевдена говорилось: „...собраніе сейма, особенно когда подтверждается уже, что теченіе дѣлъ и всѣ другія постановленія остаются во всемъ на прежнемъ основаніи, было бы не только не нужно, но и безполезно. Въ одномъ только случаѣ, кажется мнѣ, надо непремѣнно сдѣлать подобное собраніе,... и это когда приказано будетъ учинить здѣшнимъ жителямъ на вѣрноподданство присягу. Г. Або, какъ главный, долженъ быть тогда мѣстомъ для сего собранія. Всѣ губернаторы здѣшнихъ губерній прибудутъ туда съ депутатами отъ всѣхъ сословій...“ Выдержки изъ письма Буксгевдена

Письмо его Румянцеву по этому поводу, отправленное 17 Марта, столкнулось однако съ одновременно сдѣланнымъ русскому правительству предложеніемъ вовсе не созывать депутатовъ, а ограничиться принятіемъ присяги отъ существовавшихъ въ странѣ властей, суда, губернаторовъ, консисторій и т. д. [397]). Этотъ второй проектъ былъ предпочтенъ, и 9 Апрѣля Буксгевдену отправлено было предписаніе, не созывая ни сейма, ни депутатовъ, начать приведеніе населенія къ присягѣ [398]), что было имъ выполнено въ Або въ началѣ Мая и затѣмъ стало постепенно производиться во всей странѣ. Населеніе далеко не всегда охотно шло на это и приходилось прибѣгать къ мѣрамъ воздѣйствія, но тѣмъ не менѣе въ концѣ концовъ присягнула большая часть его [399]). За присягою послѣдовалъ 5 Іюня 1808 г. манифестъ императора Александра I къ финляндцамъ [400]), въ которомъ вновь говорилось о томъ, что страна окончательно присоединена къ Россіи. Этотъ манифестъ имѣетъ большое значеніе, и изъ него слѣдуетъ привести выдержку. Манифестъ обращенъ былъ къ „Намъ вѣрноподданнымъ обывателямъ новоприсоединенной Финляндіи всякаго чина и состоянія“ и гласилъ: „По непреложнымъ судьбамъ Вышняго, благословляющаго оружіе Наше, присоединивъ навсегда Финляндію къ Россіи, съ удовольствіемъ Мы зрѣли торжественные обѣты, обывателями сего края принесенные на вѣрное и вѣчное ихъ скипетру Россійскому подданство. Вмѣстѣ съ симъ воспріяли Мы на себя священную обязанность хранить сіе достояніе, Промысломъ Намъ врученное, во всей его незыбле-

---

у Бородкина, 169 слл. Письмо это служило отвѣтомъ на конфиденціальное письмо министра иностранныхъ дѣлъ, въ которомъ Румянцевъ сообщалъ главнокомандующему свое мнѣніе о неудобствахъ созыва сейма. Это письмо цѣликомъ у Бородкина, 169.

397) Этотъ проектъ принадлежалъ финляндцу Клику, о которомъ подробно говорятъ всѣ историки. Кликъ занялъ въ Петербургѣ положеніе противника Спренгпортена и настаивалъ на скорѣйшемъ присоединеніи Финляндіи, безъ всякихъ оговорокъ.

398) Письмо Румянцева, въ выдержкахъ у Ордина, II, 113 слл.

399) Что присяга была принесена „большею частью населенія“, удостовѣряется между прочимъ въ всеподданнѣйшемъ представленіи сейма по поводу проекта объ общеимперскомъ законодательствѣ 1910 г., русскій переводъ, стр. 63.

400) С. П. Ф., I. 1.

мости и въ непремѣняемомъ и вѣчномъ съ Россіею единствѣ. Въ средѣ народовъ, скипетру Россійскому подвластныхъ и единую Имперію составляющихъ, обыватели новоприсоединенной Финляндіи съ сего времени воспріяли навсегда свое мѣсто. Отъ сего великаго состава противу воли и предопредѣленій Вышняго ничто отторгнуть ихъ не можетъ. Тоже самое провидѣніе, которое споспѣшествовало храброму воинству Нашему въ обладаніи сея страны, будетъ покровительствовать Намъ въ неразрывномъ ея соблюденіи. Обыватели Финляндіи! Да напечатлѣются истины сіи неизгладимо въ сердцахъ Вашихъ. Подъ сѣнію Престола Нашего покоятся многочисленные народы; судьбы ихъ равно сердцу Нашему драгоцѣнны; вступивъ въ составъ Имперіи Нашей, вы пріобрѣли тѣмъ самымъ равныя права съ ними. Сверхъ древнихъ установленій, странѣ вашей свойственныхъ и свято Нами хранимыхъ, новое поле вашей дѣятельности и трудолюбію открывается... Вѣрные обыватели Финляндіи! Будьте тверды и непоколебимы въ преданности Вашей къ Россіи. Слово Наше о сохраненіи васъ въ единствѣ есть непреложно и Мы всегда Императорскою Нашею милостью пребудемъ вамъ благосклонны“ [401]).

---

[401]) Нельзя не отмѣтить, по поводу приведеннаго, въ существенныхъ своихъ частяхъ, манифеста 5 Іюня 1808 г., весьма часто встрѣчающееся совершенно произвольное его изложеніе въ западноевропейской литературѣ. Къ сожалѣнію, здѣсь далеко не единственный примѣръ, а это чрезвычайно компрометируетъ значеніе безчисленныхъ европейскихъ книгъ и брошюръ, написанныхъ въ защиту финляндскаго пониманія положенія великаго княжества. Беру нѣсколько книгъ. N y h o l m, Die Stellung Finnlands im russischen Kaiserreich, 1901, 17: ...das bekannte Manifest vom 5/17 Iuni, wo allerdings mit Nachdruck des Kaisers Wille betont wird, die Finnländer unter den „Völkerschaften, die dem russischen Scepter unterthan sind, zu erhalten“, zugleich aber auch denselben gelobt wird, dass die „alten Verfassungsurkunden und Privilegien unverbrüchlich aufrecht erhalten werden sollen“ und eine Ständezusammenkunft ausdrücklich in nächster Zukunft in Aussicht gestellt wird; V a n d e r V l u g t, Le conflit finlandais, envisagé an point de vue historique, 1900,95: dans un manifeste du 5/17 juin, le Tsar alla jusgu'à promettre aux Finlandais le maintien des vieilles lois et privilèges du pays; Russie et Finlande, Délibérations internationales de Londres (26 fevrier—1 mars 1910), въ Revue de droit international, 2-e série, XII (1910), 523: Le 5—17 juin, le Tsar annonce que les lois du pays seront maintenues.—Вотъ все, что прочитали авторы въ манифестѣ, хотя таковой несомнѣнно извѣстенъ, по крайней мѣрѣ, нѣкоторымъ

Если при присоединенiи Финляндiи и обошлись безъ созыва депутатовъ, то къ той-же мысли скоро вернулись другимъ путемъ. Надо было приступить къ устройству управленiя въ краѣ, на основахъ обѣщаннаго уваженiя къ правамъ и привилегiямъ и охраны древнихъ установленiй. Въ связи съ первыми проектами по этому предмету, мысль о совѣщанiи съ представителями страны снова всплыла. Намѣренiе созвать депутатовъ снова нашло защитниковъ, выступившихъ [402]) на этотъ разъ съ бóльшимъ успѣхомъ. Непосредственно послѣ опубликованiя манифеста 5 Iюня, говорившаго, что „ничто не можетъ отторгнуть отъ великаго состава“ Россiи „навсегда присоединенной“ Финляндiи, Буксгевдену было приказано (письмо министра иностранныхъ дѣлъ отъ 9 Iюня 1808 г. [403]) приступить къ выборамъ. „Государь Императоръ, обращая особливое свое вниманiе къ устроенiю благоденствiя новыхъ своихъ подданныхъ—писалъ Графъ Румянцевъ,—и потому желая сколь возможно ближе узнать ихъ положенiе, ихъ нужды и собственное ихъ мнѣнiе о средствахъ къ облегченiю тяжкаго ихъ бремени, каковымъ донынѣ они были угнетаемы, соизволяетъ, чтобы на сей конецъ изъ прiобрѣтенной страны присланы были къ высочайшему двору депутаты отъ всѣхъ сословiй. Въ опредѣленiи числа онымъ лучше кажется основаться на прежнихъ примѣрахъ, т. е. какiе посылались оттуда депутаты въ Стокгольмъ... Когда общею довѣренностью каждаго сословiя, согласно съ прежними ихъ обрядами и обычаями, избраны будутъ депутаты, то оныхъ сюда отправить“.

Повелѣнiе о выборахъ депутатовъ для посылки ихъ въ Петербургъ послужило важнымъ моментомъ въ исторiи русской власти въ Финляндiи. Съ этихъ поръ на сцену выступаетъ факторъ, котораго до того мы не видѣли, а именно ясное и закаленное въ шведской государственной школѣ правосознанiе финляндскаго населенiя. Ни въ первомъ объявленiи Буксгевдена, говорившемъ о посылкѣ

изъ нихъ, въ цѣломъ видѣ. Если имѣется въ виду доказать какой нибудь юридическiй тезисъ, то, очевидно, сокрытiе части актовъ есть способъ легчайшiй; едва ли онъ однако дѣйствителенъ.

402) Письмо Спренгпортена Румянцеву отъ 31 Мая 1808 г., напечатанное у Ордина, II, приложенiя, 9 слл.

403) Напечатано у Бородкина, 173.

депутатовъ въ Або, ни въ предписаніи послать депутатовъ въ Петербургъ, не было обозначено, что́ должны представлять собою депутаты. Указаніе обоихъ актовъ на соблюденіе при выборахъ старинныхъ законовъ наводило на мысль, что депутаты представляютъ собой не что иное, какъ сеймъ. Прямая ссылка на Стокгольмскій риксдагъ имѣлась, мы видѣли, въ предписаніи министра иностранныхъ дѣлъ главнокомандующему. Между тѣмъ этотъ послѣдній установилъ самъ порядокъ выборовъ депутатовъ, не отвѣчавшій тому, по которому избирались сеймовые депутаты и на который ссылался графъ Румянцевъ. Какъ только сочиненный Буксгевденомъ выборный механизмъ былъ приведенъ въ движеніе, населеніе твердо заявило, что оно считаетъ указанный ему порядокъ выборовъ не закономѣрнымъ. Буксгевдену пришлось разъяснить, что дѣло шло вовсе не о созывѣ сейма и строго приказать приступить къ избранію. Выборы состоялись, но всѣми участниками ихъ сдѣланы были въ самой рѣшительной формѣ оговорки относительно нарушенія законовъ о сеймовыхъ выборахъ, а депутатамъ даны не менѣе рѣшительныя инструкціи заявить въ Петербургѣ, что выборные не являются законными представителями страны. Съ такими инструкціями депутаты и прибыли въ Петербургъ осенью 1808 г. [404]).

Значеніе встрѣченной при выборахъ депутатовъ оппозиціи всего лучше можно оцѣнить, читая тотъ мемуаръ, который,

---

404) Къ числу наиболѣе слабыхъ мѣстъ въ исторіи Ордина несомнѣнно принадлежитъ глава второго тома, посвященная депутаціи. Давая весьма подробныя выписки изъ документовъ, Ординъ связываетъ ихъ между собою злобными и тенденціозными нападками на финляндцевъ. Фразы, въ родѣ— „правительство съ непонятною слабостью уступало предъ этимъ дерзкимъ, систематическимъ упорствомъ“ или—„въ то время, какъ масса политиковала и фрондировала, отдѣльныя лица предвидѣли уже выгоды и рвались къ нимъ“ и т. под., такъ и мелькаютъ. Выходитъ такъ, что, разъ историческіе факты нельзя выкинуть, то можно, по крайней мѣрѣ, отвести душу рѣзкою бранью по адресу дѣятелей событій, имѣвшихъ мѣсто восемьдесятъ лѣтъ до появленія книги въ свѣтъ. Это тѣмъ болѣе досадно, что въ общемъ книга Ордина даетъ массу свѣдѣній и служитъ незамѣнимымъ пособіемъ для изученія исторіи 1808—1809 гг. Поневолѣ сожалѣешь, что, вмѣсто объективнаго разсказа, Ординъ, по его собственному выраженію, „политиковалъ и фрондировалъ“.

за подписью всѣхъ депутатовъ, былъ врученъ русскому правительству 19 Ноября 1808 г., въ день представленія депутаціи имп. Александру I. Въ этомъ мемуарѣ—предшественникѣ безчисленныхъ представленій русскому монарху, которыя дѣлались финляндцами по конституціоннымъ вопросамъ на пространствѣ столѣтія—выражалась, прежде всего, глубокая благодарность Александру I за дарованіе „священнѣйшихъ обѣщаній о сохраненіи вѣры, законовъ и всѣхъ привилегій“, а затѣмъ говорилось, что депутаты считаютъ долгомъ всеподданнѣйше доложить о препятствіяхъ, которыя мѣшаютъ имъ выполнить свою миссію. „Согласно постановленіямъ 1617 и 1723 гг., кои всегда разсматривались, какъ коренные законы, монархъ созывалъ, распубликованными указами, общее собраніе сословій, когда дѣло шло объ общихъ интересахъ страны. Въ его высокомъ присутствіи чины, состоящіе изъ четырехъ сословій, имѣютъ право обсуждать и рѣшать предложенныя дѣла. Старшій всякой дворянской семьи, достигшій совершеннолѣтія, самъ является представителемъ, согласно постановленіямъ 1626 и 1778 гг., называемыхъ статутомъ рыцарскаго сословія или Riddarhus-Ordning. Духовное сословіе состоитъ изъ нѣсколькихъ лицъ отъ каждой епархіи, причемъ всѣ пасторы и настоятели участвуютъ въ выборахъ. Представители сословія горожанъ избираются въ каждомъ городѣ всѣми, имѣющими право голоса, горожанами, а равно всѣ крестьяне, имѣющіе собственную землю, выбираютъ изъ своей среды одного представителя въ каждомъ уѣздѣ страны или Härad. Всѣ эти лица собираются въ назначенное время и мѣсто, образуя вмѣстѣ съ монархомъ власть законодательную“. Представляя копіи циркуляровъ графа Буксгевдена, депутаты указывали далѣе, что совершенные согласно этимъ циркулярамъ выборы не отвѣчали требованіямъ закона. Поэтому имъ казалось, „что, не будучи представителями всего народа, они не могутъ имѣть сужденій, составляющихъ вѣдомство сословныхъ чиновъ края, созванныхъ обыкновеннымъ и предписаннымъ конституціей порядкомъ“. Депутаты могутъ дать лишь нѣкоторыя разъясненія по экономическимъ дѣламъ своей родины, „ввѣряя благоусмотрѣнію монарха рѣшеніе вопроса, необходимо ли, при настоящемъ положеніи вещей, назначеніе общаго собранія сословныхъ чиновъ края, дабы услышать голосъ народа по дѣламъ, интересующимъ благо и выгоды

всѣхъ“ [405]). Въ полномъ согласіи съ этой точкой зрѣнія депутаты высказали свое мнѣніе по ряду вопросовъ, которые, по ихъ словамъ, затрогивали ближе всего благо страны, снова сославшись на необходимость созыва сейма [406]), а затѣмъ разъѣхались до домамъ. Они уѣзжали, получивъ обѣщаніе имп. Александра, что сеймъ будетъ созванъ.

Ясная, твердая и опредѣленная позиція, занятая депутатами привела къ тому, что данныя ранѣе обѣщанія о сохраненіи прежняго строя были выполнены [407]). Оффиціальное удостовѣреніе, что сеймъ будетъ созванъ, было впервые дано въ утвержденномъ Александромъ I 19 Ноября 1808 г. положеніи о учрежденіи главнаго правленія въ новой Финляндіи. § 15 этого положенія, составленнаго безъ всякаго участія депутатовъ, гласилъ: „Сдѣлать въ новопріобрѣтенной Финляндіи Генеральное и Конституціонное Собраніе изъ депутатовъ всѣхъ состояній. Оно откроетъ мысли и надобности народа, средства къ поправленію и согласитъ умы Финновъ, удаленные, можно сказать, по нынѣшнему ихъ неизвѣстному состоянію. Собраніе сіе сдѣлать въ Январѣ мѣсяцѣ, слѣдовательно распорядиться къ тому, не теряя времени, и мѣстомъ сбора назначить Ловизу. Послѣ чего, депутація, здѣсь находящаяся, въ противность закона и безъ народной довѣренности прибывшая, можетъ быть распущена“ [408]). Это рѣшеніе и было сообщено депутатамъ, пови-

---

405) Мемуаръ цѣликомъ напечатанъ въ книгѣ Ордина, II, приложенія 180 слл.

406) Второй мемуаръ тамъ-же, приложенія, 182 слл.

407) Ординъ, II, 216 слл. доказалъ, что мемуаръ и первое оффиціальное заявленіе о созывѣ сейма оба датированы 19 Ноября 1808 г., такъ что второе отнюдь не было формально отвѣтомъ на первый. Это даетъ Ордину основаніе заключить, что мемуаръ не имѣлъ ровно никакого значенія. По этому поводу Danielson, Finlands Vereinigung, 897, совершенно справедливо указываетъ, что основная мысль перваго мемуара—отказъ депутаціи признать себя законнымъ представительствомъ страны—была извѣстна гораздо ранѣе подачи мемуара и что эта мысль не осталась безъ вліянія на рѣшеніе созвать сеймъ, подкрѣпляя подававшіяся въ то время Спренгпортеномъ записки въ пользу созыва.

408) Пользуюсь текстомъ, изданнымъ коммисіей Н. Д. Сергѣевскаго. Напечатано и у Ордина, II, 240 слл. Въ С. П. Ф. и у Якубова, Сборникъ дѣйствующихъ въ Финляндіи основныхъ законоположеній и относящихся къ

димому, въ словесной формѣ; въ письменномъ отвѣтѣ, который, по приказанію Александра I, былъ данъ имъ 4 Января 1809 г., на ихъ второй мемуаръ, о намѣреніи созвать сословные чины говорилось, какъ о фактѣ извѣстномъ [409]).

Итакъ, сеймъ рѣшено было собрать. 20 Января 1809 г. императоръ Александръ I подписалъ указъ о созывѣ (lettres patentes), слѣдующаго содержанія (во французскомъ подлинникѣ): „Nous, Alexandre Premier, par la grâce de Dieu, Empereur et Autocrate de toutes les Russies etc. etc. etc., grand Duc de Finlande etc. etc. etc., à Vous, Nos amés et féaux sujets, habitant le grand Duché de Finlande, Comtes, Barons, Nobles, Evêques, Prêtres, Bourgeois et Paysans, Salut.—Par les décrets de la Providence et les succès de Nos armes le grand Duché de Finlande ayant été uni pour toujours à Notre Empire, le bien-être de ses habitants devient un des premiers objets de Notre sollicitude. Persuadés que pour atteindre à ce but salutaire tous les états de Finlande s'empresseront de Nous seconder de leurs efforts, Nous avons résolu, conformément aux constitutions du pays, de les réunir en Diète, et en conséquence Nous avons ordonné et l'ordonnons par ces présentes qu'une Diète générale soit convoquée pour le dix du mois de mars de cette année dans la ville de Borgo. A cet effet les plénipotentiaires de tous les états s'y rendront de la manière prescrite dans les règlements de Diète pour discuter des objets que Nous trouverons bon de confier à leurs délibérations. Donné à St. Pétersbourg le 20 janvier 1809“ [410]).

нимъ узаконеній и актовъ, 1889 не помѣщено.—Отмѣчаю, что въ приведенномъ текстѣ, лежитъ ясное доказательство неправильности мнѣнія Ордина, о которомъ сказано выше, будто депутація не играла никакой роли въ рѣшеніи созвать сеймъ: здѣсь прямо указывается, что незаконность депутаціи непосредственно связывается съ необходимостью сейма.

409) Ординъ, II, приложенія, 187 сл.

410) Акты, 1 сл. Ординъ, II, 302 сл. Переводъ послѣдняго: „По соединеніи волею Провидѣнія и успѣхами Нашего оружія Великаго Княжества Финляндскаго навсегда съ Нашей Имперіей, благосостояніе его жителей дѣлается однимъ изъ первыхъ предметовъ Нашихъ попеченій. Въ убѣжденіи, что для достиженія этой жизненной цѣли всѣ сословія Финляндіи поспѣшатъ оказать Намъ содѣйствіе своими усиліями, Мы рѣшили, сообразно съ установленіями страны, собрать ихъ на сеймъ, вслѣдствіе чего Мы повелѣли и повелѣваемъ настоящей грамотой, дабы общій сеймъ былъ созванъ на десятое

Сеймъ былъ открытъ 16 Марта 1809 г. въ Борго. Къ засѣданіямъ его пріурочено было нѣсколько актовъ имп. Александра I, имѣющихъ существенную важность.

Прежде всего, накануне сейма, 15 Марта 1809 г. императоромъ былъ подписанъ манифестъ слѣдующаго содержанія: „Божіею Милостію, Мы Александръ Первый, Императоръ и Самодержецъ Всероссійскій и прочая, и прочая и прочая, произволеніемъ Всевышняго вступивъ въ обладаніе Великаго Княжества Финляндіи, признали Мы за благо симъ вновь утвердить и удостовѣрить религію, коренные законы, права и преимущества, коими каждое состояніе сего Княжества въ особенности и всѣ подданные оное населяющіе отъ мала до велика по конституціямъ ихъ доселѣ пользовались, обѣщая хранить оные въ ненарушимой и непреложной ихъ силѣ и дѣйствіи; во удостовѣреніе чего и сію Грамоту Собственноручнымъ подписаніемъ Нашимъ утвердить благоволили. Въ городѣ Борго, Марта 15 дня 1809 года“. [411])

Съ этимъ манифестомъ связано множество споровъ и сомнѣній. Я не вхожу пока въ оцѣнку общаго его значенія въ цѣпи актовъ 1808—1809 гг. Къ этому придется еще вернуться. Остановлюсь пока на его ближайшемъ содержаніи, дабы отмѣтить нѣсколько существенныхъ его положеній. Прежде всего, несомнѣнно этотъ манифестъ стоитъ на той-же точкѣ зрѣнія, что и всѣ предшествующіе основные акты, изданные относительно Финляндіи русскою властью. Онъ исходитъ изъ признанія, что Финляндія находится уже, въ моментъ изданія акта, въ обладаніи русскаго монарха, и это вполнѣ понятно, если имѣть въ виду торжественныя и формальныя заявленія манифестовъ 20 Марта и 5 Іюня предшествующаго года. Затѣмъ, утвержденіе правъ и привилегій равнымъ образомъ разсматривается не какъ впервые даруемое, а какъ лишь возобновляе-

---

Марта сего года въ городѣ Борго. На сей конецъ уполномоченные всѣхъ сословій отправятся туда въ порядкѣ, предписанномъ правилами сейма, для сужденій по тѣмъ предметамъ, кои Мы признаемъ за благо довѣрить ихъ обсужденію“.

[411]) С. П. Ф., I, 3.

мое. Это ясно изъ словъ: „признали Мы за благо вновь утвердить и удостовѣрить...“ и опять-таки совершенно понятно послѣ торжественныхъ и формальныхъ заявленій акта 6 Февраля и манифеста 5 Іюня.—Затѣмъ, объемъ того, что „утверждается и удостовѣряется“, едва ли существенно отличается отъ того, что обѣщалось ранѣе. Въ объявленіи говорилось о „сохраненіи привилегій, свободнаго вѣроисповѣданія, вольностей, правъ и другихъ преимуществъ“; въ манифестѣ 5 Іюня — о „древнихъ установленіяхъ, странѣ вашей свойственныхъ и свято Нами хранимыхъ“; здѣсь—о „религіи, коренныхъ законахъ, правахъ и преимуществахъ“. Можно было бы, пожалуй, доказывать, что формула объявленія нѣсколько шире, чѣмъ формула боргоской грамоты, утверждая, что „вольности“ объемляютъ большее, нежели „коренные законы“. Думаю однако, что такой споръ по поводу каждаго изъ употребленныхъ въ этихъ трехъ актахъ терминовъ представляется совершенно досужимъ. Во всѣхъ редакціяхъ имѣется общая бланкетная ссылка на существовавшее и дѣйствовавшее въ странѣ публичное и частное право. Не иное значеніе имѣетъ и то упоминаніе грамоты, о которомъ всего больше спорили, а именно: „коими, каждое состояніе... и всѣ подданные.... по конституціямъ ихъ доселѣ пользовались“. „Конституціи“ или „конституція“ одинаково разумѣютъ извѣстную часть публичнаго права страны, и, есть-ли это слово въ грамотѣ или нѣтъ, объемъ широкой бланкетной формулы „правъ“ и „законовъ“ не дѣлается отъ того ни большимъ, ни меньшимъ [412]). Наконецъ, нельзя не отмѣтить, что актъ 15 Марта

---

[412]) Ординъ въ статьѣ Моимъ финскимъ оппонентамъ, напечатанной въ Новомъ Времени въ 1888 г. и перепечатанной въ Собраніи сочиненій по финляндскому вопросу, I, 1908, 37 слл. обратилъ вниманіе, что въ шведскомъ переводѣ грамоты вмѣсто слова „конституціи“ было поставлено „конституція“ и по этому поводу писалъ: „слово конституція... употреблялось въ прежнія времена на каждомъ шагу вмѣсто словъ установленіе, учрежденіе; съ пера Аракчеева сходили, напр., военныя конституціи. Въ этомъ смыслѣ манифестъ, говоря о сословіяхъ княжества, упомянулъ о правахъ „по конституціямъ ихъ“, т. е. по ихъ уставамъ и учрежденіямъ. Переводъ вмѣсто множественнаго числа поставилъ единственное „по конституція“,—и получилось совершенно опредѣленное, извѣстное понятіе, но, уже, конечно, совсѣмъ не то, которое выражено въ русскомъ документѣ.“ Ординъ повторилъ и развилъ тѣже мысли въ Покореніи Финляндіи, II, 339 сл. Затѣмъ Сергѣевскій, Къ вопросу о

1809 г. является типическимъ образцомъ „жалованныхъ грамотъ“ русскихъ автономныхъ провинцій. Различіе лишь въ подробностяхъ редакціи. Отсутствуетъ столь обычное для грамотъ XVIII вѣка указаніе, что она дана монархомъ за себя и всѣхъ преемниковъ на вѣчныя времена; отсутствуетъ не менѣе характерное обѣщаніе „императорскимъ словомъ“ хранить права и привилегіи. Все это даетъ грамотѣ сравнительно менѣе торжественный характеръ, какъ бы приближаетъ ее къ простому акту воли монарха, не заключающаго въ

Финляндской автономіи и основныхъ законахъ, 29, утверждая, будто слово „конституція“ получило значеніе термина, означающаго парламентарное устройство, ограничивающее верховную власть волею представителей населенія лишь въ 30-хъ годахъ, а ранѣе этого времени означало установленіе, учрежденіе, уставъ, уложеніе, высказалъ, что имп. Александръ I употреблялъ это слово лишь въ этомъ послѣднемъ смыслѣ; это будто бы вполнѣ подтверждается тѣмъ обстоятельствомъ, что въ манифестахъ слово конституція употребляется во множественномъ числѣ. Въ преніяхъ по закону 17 Іюня 1910 г. въ государственной думѣ д. Замысловскій сказалъ слѣдующее: „мы прекрасно знаемъ, что въ началѣ XIX вѣка слово конституція отнюдь не имѣло того значенія, которое оно имѣетъ теперь. Въ то время слово „конституція“ значило уставъ, учрежденіе, установленіе. Такъ, напр. въ тѣ времена мы имѣемъ Constitutio Criminalis Carolina, въ переводѣ на русскій языкъ — уголовное уложеніе... Этимъ объясняется, почему говорится о „конституціяхъ“ Финляндіи во множественномъ числѣ—говорится объ „установленіяхъ“ и „учрежденіяхъ“. Гос. Дума, стен. отч., трет. соз., сес. III, ч. IV, 1984 сл. (зас. 21 Мая 1910 г.). Оставляемъ въ сторонѣ перлы, въ родѣ утвержденія, что терминъ конституція въ его современномъ смыслѣ возникъ съ 30-хъ годовъ прошлаго вѣка, или отнесенія Каролины къ началу XIX столѣтія; глубина человѣческаго невѣжества неизмѣрима. Обратимся къ множественному числу „конституцій“. Въ рѣчи имп. Александра, произнесенной на слѣдующій день послѣ подписанія грамоты, говорится: j'ai promis de maintenir votre constitution, vos lois fondamentales. Видимое дѣло въ тѣ времена умѣли употреблять это слово и въ единственномъ числѣ. Но совершенно независимо отъ того, употреблено ли слово въ единственномъ или множественномъ числѣ, слѣдуетъ признать всѣ приведенныя размышленія лишенными всякаго значенія. Допустимъ даже, что слово конституція значитъ „установленіе, учрежденіе, уставъ, уложеніе“, по толкованію Н. Д. Сергѣевскаго, и подставимъ такія слова въ текстъ грамоты: ея содержаніе не измѣнится отъ этого ни на іоту, ибо грамотою все же останутся утвержденными религія, коренные законы, права и преимущества каждаго состоянія и всѣхъ подданныхъ.—Нельзя не согласиться съ отзывомъ д. Милюкова по поводу словъ д. Замысловскаго, что подобные аргументы „безнадежно устарѣли“. Тамъ же, 2008.

себѣ— столь яркаго во многихъ другихъ подобнаго рода актахъ— договорнаго, обязательственнаго элемента. Съ другой стороны, терминологія акта 15 Марта, сравнительно съ терминологіей актовъ XVIII вѣка, нѣсколько модернизирована. То, что въ послѣднихъ описывалось большею частью словами „права, преимущества, вольности, уставы и привилегіи“ здѣсь описывается словами „религія, коренные законы, права и преимущества“. Въ частности появленіе понятія „коренные законы“ служитъ свидѣтельствомъ, что ко времени изданія грамоты 1809 г. политическая терминологія сословной монархіи въ извѣстной мѣрѣ уже вытѣснена политической терминологіей современной. Но идея грамоты вѣрна традиціямъ: она заключается въ томъ, что Самаринъ, примѣнительно къ балтійскому краю, описывалъ уже извѣстными намъ словами: „учрежденія, права и обычаи были признаны русскимъ правительствомъ гуртомъ. Россія позволила перевести черезъ государственную границу весь юридическій багажъ, не подвергая его таможенному досмотру“.

Темы грамоты 15 Марта 1809 г. развиваются въ цѣломъ рядѣ рѣчей и документовъ, связанныхъ съ сеймомъ въ Борго. Нѣкоторые изъ нихъ просто повторяли мысли грамоты, другіе относились къ присягѣ, которую представители сословій принесли въ Борго.

Къ числу первыхъ относится рѣчь имп. Александра, произнесенная при открытіи сейма 16 Марта, на слѣдующій день по подписаніи грамоты. Хотя такого рода рѣчи и не могутъ, строго говоря, претендовать на значеніе источника права, но все же онѣ имѣютъ значеніе для аутентическаго истолкованія намѣреній Александра I, а потому приходится отмѣтить существенную часть и рѣчи 16 Марта. „J'ai promis de maintenir, говорилось въ ней, votre constitution, vos lois fondamentales; votre réunion ici vous garantit Ma promesse.— Cette réunion fera époque dans votre existence politique; elle est destinée à affermir les noeuds qui vous attachent au nouvel ordre de choses, à compléter les droits que le sort de la guerre M'a déférés par des droits plus chers à Mon coeur, plus conformes à Mes principes, ceux que donnent les sentimens de l'amour et de l'affection [413])...“ Итакъ, снова вспоминаются обѣщанія, данныя 6 Февраля и

413) Акты, 4. Переводъ Ордина, II, 343, прим. I: „Я обѣщалъ сохранить вашу конституцію (Ординъ переводитъ „организацію“ и ставитъ въ скобкахъ „конституцію“), ваши коренные законы; ваше собраніе

5 Іюня 1808 г.[414]), и толкуемыя какъ обѣщанія сохранить конституцію (здѣсь уже въ единственномъ числѣ) и основные законы; указывается, что созывъ сейма служитъ свидѣтельствомъ исполненія обѣщанія; наконецъ, въ цвѣтистомъ и сентиментальномъ стилѣ эпохи говорится о дорогихъ сердцу монарха правахъ, вытекающихъ изъ любви и привязанности новыхъ подданныхъ. Сопоставляя эту рѣчь [415]) съ предшествующими актами, приходится признать, что она ни на шагъ не подвигаетъ насъ въ уясненіи точнаго значенія грамоты 15 Марта. Несомнѣнно лишь одно. Всей церемоніи сеймового открытія Александръ I придалъ весьма торжественный характеръ. Не менѣе торжественную форму имѣло и второе засѣданіе сейма 17 Марта, на которомъ земскими чинами была принесена присяга, а императоръ обнародовалъ свою грамоту 15 Марта. Это обнародованіе произошло въ соборѣ, въ присутствіи сеймовыхъ депутатовъ, послѣ богослуженія. Генералъ-губернаторъ прочелъ шведскій переводъ грамоты 15 Марта и передалъ подписанный текстъ ея маршалу дворянства, послѣ чего сословія принесли благодарность и приступили къ присягѣ [416]).

Въ области тѣхъ же неопредѣленныхъ и общихъ формулъ остаются рѣчи и акты Александра I, связанные съ обрядомъ присяги

здѣсь удостовѣряетъ исполненіе Моего обѣщанія. Это собраніе составитъ эпоху въ вашемъ политическомъ существованіи; оно имѣетъ цѣлью укрѣпить узы, привязывающія васъ къ новому порядку вещей, пополнить права, предоставленныя мнѣ военнымъ счастьемъ, правами болѣе дорогими для Моего сердца, болѣе сообразными съ Моими принципами, тѣми, что даютъ чувства любви и привязанности"...

414) Что вспоминаются обѣщанія именно старыхъ актовъ, а не имѣется въ виду грамота 15 Марта 1809 г., явствуетъ съ несомнѣнностью изъ того факта, что грамота была обнародована лишь 17 Марта на торжествѣ принесенія присяги въ соборѣ въ Борго.

415) Рѣчь 16 Марта—документъ настолько мало юридическій и настолько цвѣтистый, что положительно не понятно, какъ рѣшаются прибѣгать къ мелочному толкованію каждаго его слова. Образцомъ служитъ опять Ординъ, который говоритъ, что, разъ сказано „ваша конституція, ваши основные законы", то тутъ не могло быть тавтологіи, а слѣдовательно „конституція" не „основные законы", а „основные законы" не „конституція"!

416) Порядокъ засѣданія 17 Марта споренъ. На основаніи новѣйшихъ финляндскихъ изслѣдованій онъ подробно описывается Бородкинымъ. 242 слл.

земскихъ чиновъ. Самая мысль о присягѣ являлась несомнѣннымъ отголоскомъ первоначальной мысли, связанной съ созывомъ представителей Финляндіи. Выше указано было, что сначала единственное значеніе созыва усматривали именно въ возможности оформить присоединеніе края: такова точка зрѣнія объявленія 6 Февраля 1808 г. Съ тѣхъ поръ Финляндія дважды торжественнымъ образомъ была объявлена присоединенной, населеніе принесло присягу, а наканунѣ и при открытіи сейма имп. Александръ I въ двухъ актахъ высказалъ, что произволеніемъ Всевышняго уже вступилъ въ обладаніе Финляндіей. Такъ было оно и на самомъ дѣлѣ: ко времени Боргоскаго сейма вся Финляндія была въ русскихъ рукахъ и подготовлялась уже военная экспедиція черезъ Ботническій заливъ въ Швецію. Тѣмъ не менѣе въ программу сейма было внесено, въ числѣ другихъ дѣлъ, принесеніе присяги. Въ подписанной статсъ-секретаремъ Сперанскимъ, на котораго Александръ I возложилъ тогда финляндскія дѣла, программѣ занятій сейма отъ 16 Марта 1809 г. значеніе присяги земскихъ чиновъ описывалось далеко не ясно. О ней говорилось такъ: „Sa Majesté Impériale, en réunissant les états de Finlande en une Diète générale, a bien voulu donner par là une preuve solemnelle de Ses intentions généreuses de conserver et maintenir inviolablement la religion, les loix, la constitution du pays, les droits et privilèges de tous les états en général et de chaque citoyen en particulier. A cette première et solemnelle réunion Sa Majesté Imperiale, reconnaissant les voeux et les sentimens de Ses nouvaux sujets, veut bien recevoir leur foi et serment de fidélité et cimenter par là les liens que la Providence a formé entre Elle et le peuple soumis à Son sceptre“... [417]). Какъ бы ни толковать этотъ актъ, несомнѣнно одно—

[417]) Акты, 5; Ординъ, II, приложенія, 55 слл. Переводъ Ордина, II, 348 слл.: „Его Императорское Величество, созывая сословія Финляндіи на общій сеймъ, желалъ явить тѣмъ самымъ торжественное доказательство Его великодушныхъ намѣреній сохранить и соблюсти ненарушимо религію, законы, конституцію (здѣсь Ординъ ставитъ „учрежденія“) страны, права и привилегіи всѣхъ сословій вообще и каждаго гражданина въ частности.—Въ этомъ первомъ и торжественномъ собраніи Его Императорское Величество, признавая желанія и чувства своихъ новыхъ подданныхъ, желаетъ принять ихъ присягу вѣрности и тѣмъ сплотить узы, которыми Провидѣніе связало Его и подчиненный Его скипетру народъ“...

императоръ не признаетъ за присягой **учредительнаго** значенія: Финляндія ему принадлежитъ до присяги, и до присяги финляндцы состоятъ въ его подданствѣ; при такихъ условіяхъ самая присяга имѣетъ скорѣе характеръ торжественной церемоніи, нежели юридическаго акта. Юридическое значеніе повторной присяги финляндцевъ не разъясняется и въ другихъ актахъ. Рѣчь 17 Марта, произнесенная Александромъ I въ отвѣтъ на присягу, не что иное, какъ пересказъ уже извѣстной намъ рѣчи при открытіи сейма [418]). Манифестъ, изданный черезъ нѣсколько дней послѣ присяги и резюмирующій значеніе всего, что произошло въ засѣданіи 17-го, остается по прежнему въ сферѣ общихъ мѣстъ. Часто поминаемый въ полемикѣ по финляндскому вопросу, онъ во французскомъ подлинникѣ гласилъ: „Ayant réuni les états de la Finlande en une Diète générale, et reçu leurs sermens de fidélité, Nous avons voulu à cette occasion par un acte solemnel émané en leur présence et proclamé dans le sanctuaire de l'Etre Suprême confirmer et assurer le maintien de la Religion, des loix fondamentales, les droits et les privilèges dont chaque état en particulier et tous les habitans de la Finlande en général ont joui jusqu'à présent.—En faisant promulguer cet acte par ces présentes, Nous croyons devoir instruire en même tems Nos fidèles sujets de Finlande qu'en Nous conformant à l'usage antique et révéré de ce pays, Nous regardons les sermens de fidélité prêtés par les états en général et par les députés des paysans en particulier en leur nom et en celui de leur commettans de leurs mouvemens propres et spontanés comme bons et obligatoires pour tous les habitans de la Finlande“... [419]).

---

418) Акты, 11.—Слѣдуетъ отмѣтить, что въ текстахъ присяги земскихъ чиновъ снова весьма ярко выступаетъ несравненно бо́льшая опредѣленность правовыхъ воззрѣній населенія, нежели воззрѣній русской власти. Вотъ выдержка изъ присяги дворянства: „nous acceptons pour notre Souverain Alexandre Premier, Empereur et Autocrate de toutes les Russies, Grand Duc de Finlande . . . nous voulons maintenir invariablement les loix fondamentales et les constitutions de ce pays telles qu'elles existent et sont en vigueur . . .“ Акты, 9 сл.

419) Акты, 12 сл. Переводъ Бородкина, 243: Соединивъ сословія Финляндіи на общемъ сеймѣ и принявъ ихъ присягу вѣрности, Мы пожелали при этомъ случаѣ торжественнымъ актомъ, объявленнымъ въ ихъ присутствіи въ святилищѣ Всевышняго подтвердить и удостовѣрить сохраненіе религіи,

Таковы акты русской власти, связанные съ открытіемъ боргоскаго сейма. Въ сущности говоря, ими не прибавлено ни одного новаго элемента къ тому, что уже имѣлось въ актахъ предшествующихъ: Финляндія, по прежнему, разсматривается въ нихъ какъ присоединенная къ Россіи область, получающая общее подтвержденіе дѣйствовавшаго въ ней публичнаго и частнаго права. Тѣмъ не менѣе нельзя отрицать значенія боргоскихъ документовъ. По сравненію съ прежними, въ нихъ всѣ отдѣльныя черты характеристики положенія финляндскаго края въ составѣ Россіи получаютъ большую выпуклость: подданство страны закрѣплено торжественной присягою земскихъ чиновъ; права края обезпечены столь же торжественной грамотою императора.

Я оставлю пока въ сторонѣ дальнѣйшія засѣданія сейма, чтобы вернуться къ нимъ при описаніи того, какъ механизмъ финляндскаго управленія былъ пущенъ въ ходъ. Пока надо закончить обзоръ актовъ, сопровождавшихъ присоединеніе Финляндіи. Съ точки зрѣнія международнаго права Финляндіи до и во время боргоскаго сейма оставалась шведской. Предстояло заключить мирный трактатъ съ Швеціей. Послѣдній былъ подписанъ въ Фридрихсгамѣ 5 Сентября 1809 г., послѣ продолжительныхъ и трудныхъ переговоровъ. По силѣ ст. 4 трактата шведскій король отказался „неотмѣняемо и навсегда въ пользу Его Величества Императора Всероссійскаго и преемниковъ Его престола и Россійской Имперіи, отъ всѣхъ своихъ правъ и притязаній на губерніи, ниже сего означенныя, завоеванныя оружіемъ Его Императорскимъ Величествомъ въ нынѣшнюю войну отъ державы Шведской, а именно на губерніи Кименногорскую, Ниландскую и Тавастгускую, Абовскую и Бьернеборгскую съ островами Аландскими, Саволакскую и Карельскую, Вазовскую, Улеаборгскую и часть западной Ботніи до рѣки Торнео“;

основныхъ законовъ, правъ и преимуществъ, коими каждое сословіе въ частности и всѣ жители Финляндіи вообще доселѣ пользовались. Обнародуя симъ этотъ актъ, Мы полагаемъ должнымъ вмѣстѣ съ тѣмъ извѣстить Нашихъ вѣрныхъ подданныхъ Финляндіи, что, слѣдуя старинному и чтимому обычаю этого края, Мы взираемъ на присягу вѣрности, добровольно и по собственному убѣжденію принесенную сословіями вообще и депутатами отъ крестьянъ въ частности, за себя и за своихъ довѣрителей, какъ на дѣйствительную обязательную для всѣхъ жителей Финляндіи присягу.

„губерніи сіи, продолжала таже статья, со всѣми жителями, портами, крѣпостями, селеніями и островами, а равно ихъ принадлежности, преимущества, права и выгоды будутъ отнынѣ состоять въ собственности и державномъ обладаніи Имперіи Россійской и къ ней навсегда присоединяются". Въ время происходившихъ въ Фридрихсгамѣ переговоровъ рѣчь зашла, между прочимъ, и о правахъ финляндцевъ подъ новой властью. Шведскіе уполномоченные выразили желаніе, чтобы въ договоръ было включено постановленіе, обезпечивающее Финляндіи свободу вѣроисповѣданія, ея законы и привилегіи и гарантирующее собственность. Они ссылались на примѣры другихъ трактатовъ и на необходимость для шведскаго короля показать участіе къ судьбѣ населенія, нѣсколько вѣковъ состоявшаго въ шведскомъ подданствѣ. Русскій уполномоченный возражалъ на это, что подобное постановленіе относится къ дѣламъ внутренняго управленія и не можетъ составить предметъ дипломатическаго обязательства. Ссылки на прецеденты онъ отвергалъ, какъ не примѣнимыя къ даннымъ обстоятельствамъ. „Государь, говорилъ онъ, завоевалъ любовь финляндцевъ; онъ сдѣлался ихъ Монархомъ ранѣе договора; онъ самъ принялъ ихъ присягу на вѣрность; онъ открылъ, въ качествѣ ихъ монарха, земскіе чины ихъ великаго княжества". Шведскіе дипломаты предложили тогда компромисъ, который съ легкими редакціонными измѣненіями, составилъ содержаніе слѣдующей статьи 6 договора: „Поелику Его Величество Императоръ Всероссійскій самыми несомнѣнными опытами милосердія и правосудія ознаменовалъ уже образъ правленія своего жителямъ пріобрѣтенныхъ имъ нынѣ областей, обезпечивъ, по единственнымъ побужденіямъ великодушнаго своего соизволенія, свободное отправленіе ихъ вѣры, права собственности и преимущества; то Его Шведское Величество тѣмъ самымъ освобождается отъ священнаго впрочемъ долга, чинить о томъ въ пользу прежнихъ своихъ подданныхъ какія либо условія" [420]).

---

[420]) Извлеченіе изъ доклада графа Румянцева, перваго русскаго уполномоченнаго, императору Александру I отъ 28 Августа 1809 г. у Ордина, II, приложенія, 143 сл.; переводъ депеши графа Шельдебранда, втораго шведскаго уполномоченнаго, отъ 19 Сентября н. ст. 1809 г. у Бородкина, 285 сл. Текстъ фридрихсгамскаго договора въ П. С. З., 23. 883.

Въ цѣпи актовъ: 6 Февраля, 16 и 20 Марта, 5 Іюня и 19 Ноября 1808 г., 10 Января, 15, 16, 17 и 23 Марта и 5 Сентября 1809 г., актовъ разнаго формальнаго значенія и разнаго содержанія, надо разобраться. Надъ этой задачей работаетъ давно уже литература финляндскаго права, приходя къ самымъ разнообразнымъ выводамъ. Есть три основныхъ точки зрѣнія на вышеприведенную серію актовъ. Одни утверждаютъ, что среди нихъ единственный актъ, имѣющій юридическое значеніе, есть фридрихсгамскій договоръ; другіе столь же категорически говорятъ, что основное значеніе для опредѣленія правового положенія Финляндіи имѣютъ акты, связанные съ боргоскимъ сеймомъ; наконецъ, третьи находятъ, что всѣ вышеприведенные акты имѣютъ юридическое значеніе.

Та точка зрѣнія, которая можетъ быть названа точкой зрѣнія фридрихсгамскаго договора, впервые отчетливо и ясно была изложена Н. С. Таганцевымъ и затѣмъ сдѣлалась весьма популярной, такъ какъ она позволяетъ нѣкоторымъ образомъ вычеркнуть изъ исторіи финляндскаго права акты боргоскаго сейма. Въ 1891 г. Н. С. Таганцевъ писалъ: „Никакого событія, указывающаго на низверженіе жителями В. Княжества шведской власти въ Финляндіи до присоединенія ея къ Россіи, исторія не знаетъ. Финляндія была и оставалась юридически провинціей Швеціи до Фридрихсгамскаго мира. Ни присяга.., ни тѣмъ болѣе... поѣздка депутатовъ.., ни, наконецъ, созывъ Боргоскаго сейма, церемоніалы его открытія и закрытія, не могутъ почитаться актами юридическаго возсоединенія Финляндіи съ Россіей... Фактическое основаніе присоединенія Финляндіи—это успѣхи русскаго оружія, это кровь русскаго народа, много вѣковъ заливавшая финляндскую землю, а юридическое—тотъ договоръ, которымъ „правитель“ отказывался отъ своихъ правъ на Финляндію“. [421]). Эта точка зрѣнія много разъ высказывалась въ литературѣ [422]) и неоднократно воспроизводилась пред-

[421]) Таганцевъ, Высочайшій манифестъ 1—13 декабря 1890 г. и Финляндское Уложеніе, 1910, 36 сл.

[422]) Привожу еще выдержку изъ книги М. Я. Пергамента, Юридическая природа реальной уніи, 1893, 93 сл., гдѣ этотъ взглядъ выраженъ съ большою ясностью. „Сеймъ въ Борго былъ созванъ, засѣдалъ и закончилъ свою сессію до прекращенія войны и начатія какихъ бы то ни было... пере-

ставителями правительства и членами русскихъ законодательныхъ учрежденій. Сошлюсь, напр., на рѣчь предсѣдателя русско-финляндской коммисіи для выработки проекта правилъ о порядкѣ изданія касающихся Финляндіи узаконеній, 8 Декабря 1909 г., гдѣ мы читаемъ, что „Фридрихсгамскій договоръ является единственнымъ юридическимъ актомъ, въ силу коего шведская Финляндія отошла къ Россіи“ [423]); ранѣе того, въ рѣчи предсѣдателя совѣта министровъ въ засѣданіи гос. думы 5 Мая 1908 г. во время преній по поводу памятнаго запроса правительству по финляндскимъ дѣламъ, говорилось о фридрихсгамскомъ договорѣ такъ: „Вотъ, господа, тотъ актъ, тотъ законный титулъ, по которому Россія владѣетъ Финляндіей, тотъ единый актъ, который опредѣляетъ взаимоотношенія Россіи и Финляндіи“ [424]). Можно привести еще много выдержекъ [425]) изъ оффиціальныхъ и неоффиціальныхъ заявленій,

---

говоровъ о мирѣ съ Швеціей... Что Финляндія до войны была лишь провинціей Швеціи—фактъ не подлежащій сомнѣнію и признаваемый даже финляндцами... На какомъ же, спрашивается, основаніи вступали финляндскіе чины въ договорное соглашеніе съ императоромъ всероссійскимъ... Понимая при указанныхъ условіяхъ, что никакой договоръ не мыслимъ, финскіе сепаратисты прибѣгаютъ къ другому доводу для спасенія своего положенія. Область шведская, соглашаются они, дѣйствительно не могла договариваться съ Россіей, но дѣло въ томъ, что еще до сейма императоръ Александръ изъ Финляндіи создалъ особое государство, воздвигнувъ въ немъ великокняжескій престолъ... Бездоказательность и голословность такого утвержденія очевидны... Изъ положенія явствуетъ, что Боргоскій сеймъ не можетъ имѣть первенствующаго значенія въ дѣлѣ созданія нынѣшняго положенія Финляндіи... Если нельзя искать объясненія происхожденія устройства Финляндіи въ Боргоскомъ сеймѣ, и его рѣшеніяхъ, какъ не основанныхъ ни на какомъ соглашеніи, то объясненіе это остается искать въ другомъ мѣстѣ— въ Фридрихсгамскомъ трактатѣ...“.

[423]) Матеріалы, 318.

[424]) Цит. по сборнику стенограммъ въ книгѣ, изд. коммисіей Н. Д. Сергѣевскаго, Запросы по финляндскому управленію, 1909, 53 сл. Эта книга одновременно появилась какъ выпускъ Библіотеки Окраинъ Россіи.

[425]) На фридрихсгамскій договоръ начинаютъ въ Россіи впервые настойчиво ссылаться въ оффиціальныхъ документахъ, посвященныхъ разсмотрѣнію Вейсенберговской кодификаціи государственнаго права Финляндіи, а именно въ заключеніяхъ статсъ-секретаря Фриша и министра юстиціи Манасеина 1890 г. Эти два документа, въ связи съ запискою Н. С. Таганцева о финляндскомъ уголовномъ уложеніи, открываютъ современный оффиці-

повторяющихъ ту же мысль. Не увеличивая здѣсь ихъ числа, отмѣчу лишь, что въ нѣкоторыхъ рѣчахъ, сказанныхъ при обсужденіи запроса 1908 г. въ гос. думѣ и при обсужденіи законопроекта 1910 г. объ общеимперскомъ законодательствѣ въ гос. совѣтѣ и въ гос. думѣ членами этихъ учрежденій, эта основная точка зрѣнія сопровождалась еще и своеобразной оцѣнкою боргоскаго сейма, которая представителями правительства высказана не была, но которая, въ сущности говоря, являлась логическимъ развитіемъ вышеприведенныхъ основныхъ посылокъ. Беру рѣчь д. Маркова 2 въ засѣданіи гос. думы 5 Мая 1908 г., который сказалъ: „...Я позволяю сказать не на сеймѣ въ Борго, а на такъ называемомъ сеймѣ въ Борго, по слѣдующимъ основаніямъ. Сеймъ этотъ состоялся 15 Марта 1809 г. Мирный договоръ Россіи съ Швеціей былъ заключенъ 5 Сентября того же года, послѣ этого якобы сейма. Такимъ образомъ въ мартѣ 1809 г. въ Финляндіи не было никакихъ полноправныхъ гражданъ, а были подданные шведскаго короля, который въ это время велъ съ Русскимъ Императоромъ войну. Позвольте васъ спросить: развѣ могъ быть законнымъ финляндскій сеймъ, составленный изъ явныхъ измѣнниковъ своему шведскому монарху? Ибо люди, которые во время войны заключаютъ какіе либо договоры съ враждебнымъ своему монарху государемъ, суть государственные измѣнники, но никоимъ образомъ не полномочные граждане своего государства. Грамота Императора Александра I была, конечно, вполнѣ законна, ибо онъ могъ давать свои милости кому ему было угодно, но шведскіе подданные не только не имѣли права принимать какія либо милости отъ Императора Россійскаго во время войны, но не имѣли даже права являться на подобныя совѣщанія, а тѣмъ болѣе сеймы“ [426]). Нѣсколько менѣе ярко, но зато нѣсколько болѣе юридически тоже самое сказалъ въ государственномъ совѣтѣ при обсужденіи проекта

альный русско-финляндскій споръ. Первые два документа обнародованы не были, а записка Таганцева (23 Іюня 1890 г.) издана въ 1910 г. Изъ недавнихъ повтореній мысли объ основномъ значеніи фридрихсгамскаго трактата см. рѣчь Н. Н. Корево въ коммисіи П. А. Харитонова 30 Окт. 1909 г.; Матеріалы, 199; рѣчь Н. С. Таганцева въ зас. Гос. сов. 8 Іюня 1910 г.; Гос. Сов., стен. отч., сес. V, 3682 и др.

[426]) Запросы, 88 слл.

объ общеимперскомъ законодательствѣ членъ совѣта В. Ф. Дейтрихъ: „По Фридрихсгамскому договору финляндскія губерніи королевства шведскаго были инкорпорированы Россіею и переданы въ собственность и державное ея обладаніе. Боргоскій сеймъ, самъ по себѣ, не могъ установить никакого юридическаго права. Финляндцы въ то время были еще подданными шведскаго короля и, будучи таковыми, они, до отказа Шведскаго короля отъ своихъ правъ, не имѣли права входить въ какія либо сношенія и обязательства съ Монархомъ враждебной державы. Это могло быть лишь актомъ измѣны съ ихъ стороны“ [426 а]).

Вторая точка зрѣнія на акты 1808—1809 гг. поддерживается финляндскими юристами и огромнымъ большинствомъ юристовъ на западѣ, которые учатъ, что соединеніе Финляндіи и Россіи произошло на боргоскомъ сеймѣ, имѣющемъ основное значеніе для характеристики положенія Финляндіи въ составѣ русскаго государства. Взглядъ этотъ, впервые высказанный еще въ концѣ 30-хъ годовъ прошлаго столѣтія [427]), формулируется не всегда одинаково. Въ литературѣ до начала русско-финляндской распри послѣднихъ двухъ десятилѣтій онъ нѣсколько болѣе категориченъ, нежели въ литературѣ послѣдняго времени, ибо обычно связанъ въ первой съ теоріей уніи между Россіей и Финляндіей. Въ такой формѣ его наиболѣе авторитетнымъ выразителемъ былъ Лео Мехелинъ, авторъ перваго на западно-европейскихъ языкахъ обзора финляндскаго государственнаго права. Во французскомъ изданіи этого обзора событія, приведшія къ установленію русской власти надъ Финляндіей, излагались такъ: „Употребить матеріальную силу для того, чтобы слить эту страну (Финляндію) съ Россіей, не соотвѣтствовало бы ни личнымъ взглядамъ Императора, ни потребности немедленнаго умиротворенія, вызванной политическими интересами имперіи. Поэтому Александръ предпочелъ актъ соединенія, онъ утвердилъ конституцію страны и призвалъ представителей ея для основанія новаго порядка вещей. Финляндцы не должны были колебаться идти на встрѣчу предложеніямъ императора Александра, давшаго имъ въ залогъ бу-

---

426 а) Зас. 8 Іюня 1910 г. Гос. Сов., стен. отч., сес. V, 3638.

427) См. о брошюрѣ нѣкоего Вассера 1838 г. у Абова, Изъ исторіи ученій Финляндскаго государственнаго права. Ж. М. Ю., 1895, 8, 99 слл.

дущаго самое формальное обѣщаніе сохранить прежнія учрежденія. Въ Швеціи король былъ низвергнутъ; шведское правительство не имѣло вліянія на Финляндію; финляндскія сословія, выбранныя и созванныя на основаніи закона, одни только могли съ полнымъ правомъ представлять собою финляндскій народъ. Поэтому власть, которой они пользовались, связывая жителей страны присягою, принесенною новому государю на основаніи конституціи, имъ утвержденной, была признана сколько императоромъ, столько и народомъ... Соединеніе, такимъ образомъ установленное, было ясно опредѣлено... въ рѣчахъ 29 Марта и 18 Іюля 1809 г.“ [428]).

Повторяя примѣрно тотъ же разсказъ событій въ нѣмецкомъ изданіи обзора, Мехелинъ замѣчаетъ: „Послѣ того, какъ сословія провозгласили императора Александра великимъ княземъ финляндскимъ, соотвѣтствующій актъ, при данномъ положеніи вещей, сталъ обязывающимъ финляндскій народъ на будущее время признаніемъ того, что впредь русскій императоръ будетъ имѣть право, въ качествѣ великаго князя финляндскаго, осуществлять верховную власть этой страны на основаніи подтвержденной конституціи. Такимъ образомъ соединеніе не было инкорпораціей въ составъ Россіи, а представлялась уніей великаго княжества финляндскаго съ россійской имперіей. Лишь 17 Сентября 1809 г. былъ заключенъ мирный договоръ между Россіей и Швеціей... слѣдовательно послѣ того, какъ правовое положеніе Финляндіи было вышеуказаннымъ образомъ установлено императоромъ при содѣйствіи признанныхъ имъ законными представителями страны сословій. На этотъ совершившійся фактъ въ мирномъ договорѣ дѣлается лишь ссылка. Основаніе Финляндскаго государства, которое совпадало съ неразрывнымъ соединеніемъ съ Россіей, конечно, не имѣло цѣлью созданіе особаго международнаго субъекта и потому не разсматривалось, какъ предметъ соглашенія съ иностранной державой или какъ обстоятельство, требовавшее международнаго признанія“ [429]).

Мысль о томъ, будто между Россіей и Финляндіей возникла на боргскомъ сеймѣ „унія“ въ техническомъ смыслѣ слова, высказан-

---

[428]) Мехелинъ, Конституція Финляндіи, русск. пер., 1880, 18 слл.
[429]) Mechelin, Das Staatsrecht des Grossfürstenthums Finland, 1889 (Marquardsen, Handbuch, IV, 2, 1), 249.

ная въ приведенныхъ положеніяхъ Мехелина, не нашла себѣ отклика, и на самомъ дѣлѣ ее трудно поддерживать. Въ позднѣйшей литературѣ утвержденіе, что боргоскій сеймъ имѣетъ основное значеніе для опредѣленія положенія великаго княжества, высказывается большей частью безъ ссылки на унію. Приведу нѣсколько характерныхъ положеній изъ западно-европейскихъ научныхъ сочиненій, посвященныхъ Финляндіи, и изъ оффиціальныхъ документовъ финляндскихъ государственныхъ учрежденій. Съ наибольшей рельефностью и краткостью точка зрѣнія боргоскаго сейма выражена въ книгѣ Нихольма, гдѣ мы читаемъ: „Пониманіе актовъ не представляетъ ни въ принципѣ, ни съ точки зрѣнія государственнаго и международнаго права никакихъ затрудненій. Быстрымъ ходомъ войны, вскорѣ послѣ ея начала, совершилось фактическое завоеваніе—первая стадія; государственно-правовымъ результатомъ завоеванія есть данное императоромъ въ Борго признаніе дальнѣйшаго существованія Финляндіи, какъ особой конституціонной территоріи,—вторая стадія; и послѣ того, какъ молчаливо сознававшееся супсенсивное условіе приведенія въ исполненіе такого устройства, а именно отказъ Швеціи отъ части своей территоріи, послѣдовалъ, то государственно-правовое соглашеніе нашло свою международно - правовое признаніе — третья и послѣдняя рѣшающая стадія. Мирный договоръ содержитъ лишь признаніе: сеймъ въ Борго есть то основаніе, на которомъ должно строиться опредѣленіе положенія Финляндіи“ [430]). Въ мемуарѣ, составленномъ группою выдающихся западныхъ ученыхъ, собравшихся въ Лондонѣ въ Февралѣ 1910 г., [431]), высказаны слѣдующія положенія: „Можно ли сказать, что фридрихсгамскій договоръ отнялъ всякую силу у боргоскаго акта, что онъ его стираетъ и уничтожаетъ въ виду только того, что онъ за нимъ слѣдуетъ?.. Напротивъ, именно потому, что онъ предшествовалъ фридрихсгамскому трактату, боргоскій актъ пріобрѣтаетъ все свое значеніе. Если бы актъ слѣдовалъ за трак-

---

[430]) Nyholm, Die Stellung Finnlands im russischen Kaiserreich, 35 f.

[431]) Мемуаръ подписанъ: G. Anschütz, L. von. Bar., A. de Lapradelle, Léon Michoud, Ernest Nys, Frederick Pollock, W. von. der Vlugt, J. Westlake. Revue de droit international, 2-e série, XII (1910), 529. Дальнѣйшія ссылки на западную литературу можно найти въ брошюрѣ Эриха, Государственно-правовое положеніе Финляндіи въ освѣщеніи иностранныхъ ученыхъ, 1908.

татомъ, то царь, въ моментъ подписанія боргоскаго акта, обладалъ бы уже титуломъ на Финляндію, которую онъ по трактату (ст. 4) получилъ въ собственность и державное обладаніе. И слѣдовательно, даруя права Финляндіи, онъ выступалъ бы лишь какъ законный государь, дающій привилегіи нѣкоторымъ жителямъ своей имперіи. Но именно потому, что онъ не получилъ еще Финляндіи отъ Швеціи, онъ могъ въ Мартѣ 1809 г. въ Борго получить ее только отъ нея самой; а чтобы получить ее отъ нея самой, онъ долженъ былъ въ этотъ моментъ ее признавать за націю".

Таже точка зрѣнія полагалась въ основу представленій, съ которыми финляндскія государственныя установленія обращались къ верховной власти по поводу разнаго рода мѣропріятій послѣднихъ двухъ десятилѣтій. Мы находимъ ссылку на грамоту 15 Марта и на другіе документы боргоскаго сейма, какъ на акты, единственно опредѣляющіе положеніе Финляндіи, и въ адресѣ сейма 26 Февраля 1894 г., послѣ коммисіи Бунге, впервые разсматривавшей проектъ общеимперскаго законодательства [432]), и во всеподданнѣйшемъ отзывѣ сената 6/18 Февраля 1899 г. [433]), и во всеподданнѣйшемъ отзывѣ сейма 15/27 Мая 1899 г. [434]) по поводу русскаго закона того же года, и въ петиціи сейма 31 Декабря 1904 г., объ отмѣнѣ актовъ 1899—1904 гг. [435]) и наконецъ, во всеподданнѣйшемъ представленіи сейма 1910 г., передъ обсужденіемъ въ русскихъ законодательныхъ учрежденіяхъ законопроекта П. А. Столыпина. Приведу основныя положенія по этому вопросу въ представленіи 1910 г. [436]). „Акты, данные въ Мартѣ и Апрѣлѣ

---

[432]) Сужу по изложенію въ Матеріалахъ, 22 слл.

[433]) Текстъ въ Правѣ, 1899, 573 слл. и у Бородкина, Изъ новѣйшей исторіи Финляндіи, Время управленія Н. И. Бобрикова, 1905, 461 сл.

[434]) Текстъ въ книгѣ Der Ausserordentliche Finnländische Landtag 1899, herausg. von Dr. Fritz Arnheim, 1900.

[435]) Текстъ въ Правѣ, 1905, 30 слл.

[436]) Цитирую по переводу провѣрочной коммиссіи, учрежденной финл. сенатомъ, стр. 30 слл., 61 слл. Надо принять во вниманіе еще и рѣчь деп. Даніельсона-Кальмари въ сеймѣ 4 Апрѣля 1910 г., гдѣ развиваются тѣ же положенія; Перев. стен., стр. 17 слл. Сравнительно съ доводами въ литературѣ аргументація сейма по этому пункту является менѣе яркою, что впрочемъ вполнѣ объясняется тѣмъ, что центромъ тяжести ея является доказательство дарованія конституціи, а не ближайшее опредѣленіе взаимнаго соотношенія актовъ.

1808 г., вовсе не доказываютъ, что Финляндія превратилась въ русскую провинцію. Первые успѣхи русскаго оружія еще не имѣли рѣшающаго значенія. Декларація 16 Марта и манифестъ 20 Марта не являются документами, которые могли бы освѣтить правовое положеніе, которое Финляндія пріобрѣла при присоединеніи къ Россіи. Силу доказательства имѣетъ только манифестъ, данный годомъ позже, по окончаніи завоеванія, а именно манифестъ 15/27 Марта 1809 г. Что касается манифеста 5/17 Іюня 1808 г., то главное его значеніе заключается въ томъ, что онъ является первымъ, даннымъ отъ имени Государя, обѣщаніемъ хранить „древнія установленія и особыя права" Финляндіи, каковое обѣщаніе получило окончательную форму въ манифестѣ 15/27 Марта 1809 г." Правда, населеніе принесло присягу и ранѣе боргоскаго сейма, но эта присяга была вынужденной. „Совершенно иное значеніе имѣетъ присяга, которую позднѣе принесли собравшіеся на сеймъ въ Борго земскіе чины Финляндіи". Она была добровольною, не была „исполненіемъ приказанія, а принятымъ по зрѣломъ обсужденіи рѣшеніемъ" земскихъ чиновъ, „за которыми государь признавалъ право быть представителями финскаго народа". Актъ присяги „является доказательствомъ того, что, по мнѣнію государя, было важно, чтобы новый порядокъ, признанъ былъ финскимъ народомъ". Мирный договоръ ни въ чемъ не измѣнилъ значенія данныхъ на сеймѣ въ Борго обѣщаній, по силѣ коихъ великому княжеству дарована была конституція, не подлежащая измѣненію безъ согласія земскихъ чиновъ Финляндіи.

Наконецъ, третій изъ высказываемыхъ взглядовъ на совокупность актовъ 1808—1809 гг. отодвигаетъ возникновеніе соединенія Россіи и Финляндіи къ первымъ изданнымъ имп. Александромъ актамъ и, вмѣстѣ съ тѣмъ, признаетъ правовое значеніе и за всѣми послѣдующими актами, въ частности за актами боргоскаго сейма и за фридрихсгамскимъ договоромъ. Этотъ третій взглядъ высказывается съ разныхъ сторонъ. Наиболѣе яркими выразителями его въ литературѣ слѣдуетъ признать Коркунова въ Россіи и Германсона въ Финляндіи. Н. М. Коркуновъ въ очень извѣстной статьѣ, написанной въ 1890 г., полемизируя съ Мехелиномъ, высказалъ слѣдующія положенія: „Постановленія боргоскаго сейма не могутъ имѣть характера договора двухъ соединяющихся въ унію госу-

дарствъ уже потому, что задолго до сейма, еще 1808 года, населеніе Финляндіи было приведено къ присягѣ на вѣрность русскому государю. Слѣдовательно ему не къ чему было договариваться съ сеймомъ о присоединеніи уже раньше присоединенной Финляндіи. Поэтому и созывъ боргоскаго сейма есть актъ внутренняго управленія уже присоединенной мѣстности; постановленія сейма, утвержденныя государемъ, составляютъ актъ внутренняго законодательства, а не международный договоръ... Что-нибудь одно изъ двухъ: или Александръ I, русскій императоръ, имѣлъ право учреждать финляндскій сеймъ, но тогда онъ уже сталъ раньше государемъ Финляндіи, и ему уже не зачѣмъ было договариваться съ сеймомъ объ ея присоединеніи; или онъ не былъ еще государемъ Финляндіи, но тогда онъ не имѣлъ права учреждать сейма, и всѣ постановленія сейма не имѣютъ никакого юридическаго значенія“ [437]). Р. Германсонъ, изъ всѣхъ финляндскихъ ученыхъ наиболѣе внимательно взвѣсившій акты присоединенія, приходитъ къ выводамъ въ общемъ аналогичнымъ. „Манифестъ 20 Марта 1808 г., говоритъ онъ, есть актъ, содержащій дѣйствующее въ Россіи опредѣленіе о томъ, что Финляндія составляетъ часть россійскаго государства; манифестъ 5/17 Іюня 1808 г. долженъ быть признанъ актомъ одинаковаго содержанія, изданнымъ для обнародованія въ Финляндіи, а утвержденіе конституціи Финляндіи, подписанное императоромъ 15/27 Марта 1809 г. и торжественно переданное земскимъ чинамъ Финляндіи два дня спустя, есть тотъ актъ, которымъ опредѣлено было положеніе Финляндіи въ россійскомъ государствѣ“. И нѣсколько ниже, оцѣнивая отношеніе между боргоскимъ и фридрихсгамскимъ актами, онъ прибавляетъ: „Право Россіи по отношенію къ Финляндіи основывается на завоеваніи края и на формальномъ признаніи пріобрѣтенной такимъ образомъ фактической власти со стороны представителей финскаго народа; права Россіи на Финляндію въ интернаціональномъ или международноправовомъ отношеніи, т. е. права ея по отношенію къ другимъ державамъ, основываются на мирномъ трактатѣ 1809 г.“ [438]). Есть и другіе представители того-же взгляда; онъ находитъ себѣ мѣсто

---

[437]) Цит. по Русскому государственному праву, 1, 6 изд., 1908, 199 сл.

[438]) Германсонъ, Государственноправовое положеніе Финляндіи, 1, 1892, 44 сл.

и въ оффиціальныхъ документахъ; напримѣръ, таково пониманіе процесса присоединенія Финляндіи, положенное въ основу объяснительной записки къ проекту предсѣдателя совѣта министровъ о порядкѣ изданія касающихся Финляндіи законовъ и постановленій общегосударственнаго значенія 1910 г. [439]).

Было бы большой ошибкой думать, что споръ вокругъ вопроса о томъ, за какими актами 1808 — 1809 гг. надо признать юридическое значеніе и за какими надо его отвергнуть, является споромъ чисто академическимъ. Напротивъ того, онъ имѣетъ первостепенную важность для правильнаго пониманія положенія Финляндіи въ составѣ Россіи. Не даромъ-же съ такой энергіей поддерживается указанная полемика и не даромъ перенесена она на страницы оффиціальныхъ документовъ. Въ самомъ дѣлѣ, только разобравшись въ этихъ спорахъ, можно придти къ удовлетворительному пониманію природы отношеній между Россіей и Финляндіей. Мнѣ не кажется, чтобы сдѣлать это было особенно трудно. Источникъ споровъ, главнымъ образомъ, политическій, а не юридическій. Въ частности, и первая точка зрѣнія—точка зрѣнія фридрихсгамскаго договора—и вторая — точка зрѣнія боргоскихъ актовъ—отстаиваются несомнѣнно, прежде всего, потому, что обѣ имѣютъ въ виду обосновать опредѣленныя политическія программы по финляндскому вопросу. Въ исторической-же дѣйствительности цѣпь актовъ 1808—1809 гг. и ясна, и логически послѣдовательна. Смыслъ ея сводится къ слѣдующему.

Нѣтъ никакого сомнѣнія въ томъ, что фридрихсгамскій договоръ имѣетъ юридическое значеніе. Но значеніе это исчерпывается областью русско-шведскихъ международныхъ отношеній. Изъ дого-

---

[439]) Стр. 5 слл. Напротивъ того, докладъ коммиссіи Гос. Думы стоитъ на той точкѣ зрѣнія, что „юридическій титулъ, по которому Россія владѣетъ Финляндіей,... есть признанный русско-шведскими договорами фактъ окончательнаго завоеванія Россіею шведской Финляндіи"; надо полагать, что такимъ образомъ докладъ примыкаетъ къ воззрѣнію Н. С. Таганцева, т. е. совершенно игнорируетъ фактъ независимаго отъ трактата 1809 г. возникновенія русской власти въ Финляндіи. Прил. къ стен. отч. Гос. Думы, трет. соз., сес. III, II, № 389, 8 сл. Въ литературѣ объективно исторія присоединенія изложена у Берендтса, Лекціи по административному праву Великаго Княжества Финляндскаго, II, 1903, 1 слл., и Остенъ-Сакена, Государственно-правовое положеніе Великаго Княжества Финляндскаго, 1910, 38 слл.

вора слѣдуетъ лишь, что Швеція не въ правѣ отрицать собственности и державнаго обладанія Россіи надъ Финляндіей. Государственноправовыхъ элементовъ характеристики положенія Финляндіи договоръ не устанавливаетъ. Самыя слова „собственность и державное обладаніе", на которыя такъ охотно ссылаются и которыя, какъ выше видѣли, думали даже внести въ статью 2 основныхъ законовъ, съ точки зрѣнія государственнаго права даютъ совершенно неправильную формулу. Финляндія составляетъ часть, а не состоитъ въ „собственности и державномъ обладаніи" Россіи. Нельзя же сказать, что Рязанская губернія состоитъ „въ собственности и державномъ обладаніи Россіи", ибо Рязанская губернія есть часть этого цѣлаго—Россіи.

Поэтому неправильно утвержденіе, будто все, имѣвшее мѣсто до фридрихсгамскаго договора, юридически ничтожно. Мы стоимъ въ двухъ разныхъ юридическихъ плоскостяхъ — международной и государственной. Допустимъ, что, разъ съ точки зрѣнія права международнаго присоединеніе Финляндіи совершилось лишь въ Сентябрѣ 1809 г., то боргоскій сеймъ есть собраніе мятежниковъ противъ шведской власти, а Александръ I—нарушитель международнаго права. Но изъ этого вовсе не будетъ слѣдовать, что всѣ торжественныя волеизъявленія русскаго монарха, начиная съ перваго манифеста 1808 г. о присоединеніи Финляндіи, были ничтожными въ государственноправовомъ отношеніи. Не говоря уже о томъ, что во время войны нѣтъ, по общему правилу, никакихъ правовыхъ ограниченій въ отношеніи къ непріятелю и слѣдовательно актами 1808—1809 г. Александръ I ничьихъ международныхъ п р а в ъ не нарушалъ, слѣдуетъ протестовать противъ стремленія черезъ сто лѣтъ исправлять историческія событія. Александръ I, актами, которыхъ законный характеръ никто въ Россіи оспаривать въ свое время не могъ и не думалъ, объявилъ, что присоединяетъ Финляндію и подтверждаетъ ея коренные законы. Черезъ сто лѣтъ поздно ссылаться, что тѣмъ нарушены были права шведскаго короля. Внутреннюю русскую обязательность актовъ до фридрихсгамскаго договора нельзя подорвать такими софизмами. Къ тому-же и ссылка на права шведскаго короля была бы допустимой только въ томъ случаѣ, если бы въ фридрихсгамскомъ договорѣ не было ст. 6. А разъ Швеція сама признала законность ак-

товъ боргоскаго сейма, то отрицаніе ихъ въ концѣ XIX столѣтія не можетъ претендовать на убѣдительность.

Если фридрихсгамскій договоръ не понятенъ безъ актовъ боргоскаго сейма, то въ свою очередь акты боргоскаго сейма неотдѣлимы отъ актовъ болѣе раннихъ. Отвергая точку зрѣнія Н. С. Таганцева, я долженъ отвергнуть и точку зрѣнія большинства финляндскихъ и западныхъ ученыхъ. Здѣсь также производится искусственное и запоздалое отсѣченіе части подлиннаго историческаго процеса. Аргументъ Н. М. Коркунова относительно боргоскаго сейма неотразимъ. Дѣйствительно, одно изъ двухъ—или Александръ I имѣлъ право собрать сеймъ, но тогда онъ раньше сталъ государемъ Финляндіи, или онъ не былъ еще государемъ Финляндіи, но тогда онъ не имѣлъ права собрать сеймъ. Изъ текста актовъ, формальная законность которыхъ не можетъ быть оспорена, и, прежде всего, изъ текста грамоты 15 Марта вытекаетъ, мы видѣли, съ полной ясностью, что именно какъ на государя страны смотрѣлъ на себя императоръ Александръ I, созвавъ сеймъ и подписавъ и вручивъ ему актъ подтвержденія правъ Финляндіи. Совершенно не возможно, не погрѣшая противъ исторической правды, сказать, что въ Борго что-то началось. Тамъ все продолжалось: продолжали признавать Финляндію за пріобрѣтенную Россіей область, продолжали подтверждать ея права. Ни грамота 15 Марта, ни акты, ее сопровождавшіе, не могутъ быть при такихъ условіяхъ признаны за акты „соединенія" Россіи и Финляндіи. Финляндія была юридически присоединена или послѣ, или ранѣе боргоскаго сейма: послѣ—съ точки зрѣнія международнаго права, ранѣе — съ точки зрѣнія права государственнаго. А разъ такъ, то не приходится вычеркивать изъ исторіи присоединенія Финляндіи ни одного акта: ни манифестовъ о присоединеніи, ни грамоты и другихъ актовъ боргоскаго сейма. Всякій изъ нихъ имѣетъ полную юридическую силу и дѣйствіе и одинъ не понятенъ безъ другого. Первыми Финляндія была законнымъ—съ точки зрѣнія русскаго внутренняго права—образомъ присоединена къ Россіи; вторыми Финляндіи были дарованы новой русской властью права и привилегіи. Быть можетъ, Коркуновъ и Германсонъ не вполнѣ точно описали значеніе каждаго изъ основныхъ моментовъ присоединенія, но они несомнѣнно правильно поняли общую его исторію. Юридическіе моменты при-

соединенія Финляндіи къ Россіи сводятся къ тремъ — безусловное присоединеніе по актамъ 20 Марта и 5 Іюня 1808 г., дарованіе правъ, обѣщанныхъ актами 6 Февраля и 5 Іюня 1808 г., грамотою 15 Марта 1809 г. и уступка Финляндіи Швеціей по фридрихсгамскому договору.

Найти правильное мѣсто каждаго изъ указанныхъ актовъ въ ряду другихъ важно не только въ интересахъ исторической истины, но вмѣстѣ съ тѣмъ и ради вѣрной и точной оцѣнки юридическаго значенія каждаго изъ нихъ. Въ особенности имѣетъ это существенное значеніе для пониманія центральнаго хронологически акта—грамоты 15 Марта 1809 г. Въ самомъ дѣлѣ, излагая высказанныя въ литературѣ точки зрѣнія, мы видѣли, какъ сознательное или безсознательное игнорированіе части изучаемой нами серіи документовъ служило средствомъ обосновать противоположныя точки зрѣнія на боргоскій сеймъ. Начиная разсказъ о присоединеніи съ фридрихсгамскаго договора, окрашиваютъ боргоскій сеймъ въ цвѣтъ измѣнническаго сборища, для котораго никакой законъ не писанъ; начиная тотъ-же разсказъ съ боргоскаго сейма, бросаютъ на него лучи, при свѣтѣ которыхъ сеймъ пріобрѣтаетъ характеръ учредительный, характеръ своего рода финляндскаго „общественнаго договора“. Надо освѣтить сеймъ съ двухъ сторонъ, и только тогда онъ станетъ понятнымъ.

Итакъ, боргоскій сеймъ не былъ сборищемъ измѣнниковъ и въ тоже время его акты не суть „акты соединенія“ Россіи и Финляндіи. Грамота 15 Марта 1809 г. и сопровождавшіе ее акты въ своемъ юридическомъ содержаніи сводятся къ тому, что русская власть въ принадлежавшей ей уже ранѣе области законно установила, по своей волѣ и совершенно свободно, опредѣленный правовой порядокъ, порядокъ, заключавшійся въ томъ, что за областью сохранено было ея прежнее публичное и частное право.

Отсюда вытекаетъ слѣдующее положеніе, которое пока можетъ показаться имѣющимъ скорѣе академическій характеръ, но которое должно быть сразу-же отмѣчено, ибо оно важно для послѣдующихъ выводовъ. Автономія великаго княжества финляндскаго создана русской властью, свободнымъ одностороннимъ актомъ русскаго монарха, который властвовалъ въ Финляндіи не потому, что на то его уполномочивало финляндское право, а потому, что русское право дѣлало

его монархомъ Россіи, а тѣмъ самымъ и присоединенной къ Россіи, ранѣе появленія автономіи и финляндскаго права вообще, области. Короче, грамота 15 Марта не есть актъ финляндскій, а актъ русскій.

Каково было содержаніе этого акта? Имъ „утверждены и удостовѣрены религія, коренные законы, права и преимущества, коими каждое состояніе сего княжества въ особенности и всѣ подданные, оное населяющіе, отъ мала до велика по конституціямъ ихъ доселѣ пользовались". Что могла значить и что значила такая формула?

Финляндія въ моментъ своего присоединенія къ Россіи представляла часть шведскаго королевства, лишенную своего въ собственномъ смыслѣ права, а подчиненную праву шведскому. Это шведское право и имѣлось въ виду „утвердить и удостовѣрить". Въ этомъ всѣ согласны и, если въ литературѣ и ведется споръ, то только по вопросу о томъ, въ какомъ объемѣ это прежнее шведское право было утверждено, и каковы были юридическія послѣдствія этого утвержденія.

Финляндская публицистика и финляндскія учрежденія представляютъ себѣ правовыя послѣдствія грамоты 15 Марта и примыкающихъ къ ней актовъ въ слѣдующемъ видѣ. Утвердивъ шведскіе коренные законы, имп. Александръ I тѣмъ самымъ установилъ, что государственный порядокъ въ краѣ послѣ 15 Марта 1809 г. цѣликомъ покоится на этомъ шведскомъ, превратившемся въ финляндское, правѣ. Въ частности, русскій, тогда неограниченный, монархъ, превратился тѣмъ самымъ юридически въ великаго князя финляндскаго, т. е. его полномочія помѣстились въ болѣе тѣсныхъ рамкахъ финляндскаго права; онъ сдѣлался въ великомъ княжествѣ тѣмъ, что хочетъ финляндское право, не бóльше и не меньше; права русскаго монарха какъ бы сжались, попавъ въ сферу финляндской конституціи. Съ другой стороны, этотъ фактъ превращенія русскаго монарха въ монарха финляндскаго, по мнѣнію финляндцевъ, обрывалъ связь монарха съ русскими органами власти, съ русскимъ правомъ вообще. Таково существо финляндскаго пониманія послѣдствій грамоты 15 Марта 1809 г. Приведу рядъ выдер-

жекъ изъ подлинниковъ, въ довольно большо́мъ числѣ, ибо рѣчь идетъ о коренной проблемѣ финляндскаго права.

Насколько мнѣ извѣстно, впервые изложенная точка зрѣнія ясно формулируется въ проектѣ формы правленія 1865 г. Въ Финляндіи, съ самыхъ первыхъ лѣтъ русской власти, обнаружилось стремленіе кодифицировать прежніе источники государственнаго права Швеціи, подтвержденные грамотой 1809 г. Соотвѣтственно шведской традиціи, эта кодификація должна была вылиться въ новой Формѣ правленія, имѣвшей замѣнить собой шведскую форму правленія 1772 г. Первыя предположенія въ указанномъ направленіи возникали еще въ царствованіе имп. Александра I, около 1818 года, но тогда къ цѣли не привели [440]). Съ оживленіемъ конституціонной жизни Финляндіи въ царствованіе имп. Александра II проекты были вновь поставлены на очередь. Въ 1864 г. состоялось высочайшее повелѣніе объ образованіи особой коммисіи подъ предсѣдательстомъ генерала Норденстама для выработки новой формы правленія. Въ руководство этой коммисіи имп. Александромъ II утверждена была 7/19 Декабря 1864 г. особая программа, а въ слѣдующемъ году коммисіей составленъ проектъ уложенія для великаго княжества финляндскаго [441]). Въ программѣ и въ проектѣ находимъ выраженною мысль, которая насъ интересуетъ. Въ высочайше утвержденной программѣ она изложена въ §§ 1, 2 и 3 такъ: „Великое Княжество Финляндское, составляя часть россійскаго государства, состоитъ съ нимъ въ неразрывномъ соединеніи.—Великое Княжество управляется согласно съ его формою правленія и законами.—Россійскій Императоръ есть вмѣстѣ съ тѣмъ и Великій Князь Финляндіи, вслѣдствіе чего, относительно порядка престолонаслѣдія, срока совершеннолѣтія наслѣдника, управленія во время несовершеннолѣтія императора или когда онъ по другимъ причинамъ въ теченіе продолжительнаго времени не можетъ управлять государстомъ, а также относительно другихъ подобнаго рода вопросовъ для Финляндіи должно имѣть силу все, что установлено или впредь будетъ уста-

---

440) Объ этихъ раннихъ проектахъ Бородкинъ, Время имп. Александра I, 476.

441) Документы, относящіеся къ коммисіи Норденстама, опубликованы въ приложеніи къ книгѣ Бородкина, Исторія Финляндіи, Время Императора Александра II, 1908, 507 слл.

новлено для Россіи“. Тоже самое заключалъ проектъ уложенія. Въ § 1 говорилось: „Великое княжество Финляндское, состоящее изъ провинцій: (слѣдовало перечисленіе) составляетъ часть Россійскаго государства и состоитъ съ Россійскою Имперіей въ неразрывномъ соединеніи, но управляется согласно съ симъ уложеніемъ и финляндскими законами“, а § 2 повторялъ правила § 3 программы.—Проектъ коммисіи Норденстама не получилъ утвержденія. Лишь въ 1885 г. дѣло снова получило движеніе. Въ Гельсингфорсѣ по высочайшему повелѣнію былъ образованъ, подъ предсѣдательствомъ прокурора сената Вейсенберга, комитетъ для составленія систематическаго свода дѣйствующихъ узаконеній, относящихся къ государственному праву Финляндіи. Этотъ комитетъ выработалъ къ 1887 г. проекты новой финляндскихъ формы правленія и сословныхъ привилегій. Въ первомъ изъ нихъ въ томъ видѣ, какъ онъ принятъ былъ большинствомъ комитета, съ нѣкоторыми измѣненіями воспроизведены тѣже положенія, что и въ проектѣ коммисіи Норденстама, а именно—„§ 1. Престолъ Великаго Княжества Финляндскаго нераздѣльно соединенъ съ Престоломъ Россійской Имперіи. Посему Императоръ Всероссійскій есть также Великій Князь Финляндскій. Установленный для Имперіи порядокъ престолонаслѣдія дѣйствителенъ также для Финляндіи. § 2. Великое Княжество Финляндское управляется согласно съ сею формою Правленія и прочими законами Финляндія“. Оба положенія были обоснованы ссылкою на удостовѣреніе 15 Марта 1809 г. и на присягу земскихъ чиновъ. Р. Германсонъ, оставшійся при особомъ мнѣніи въ комитетѣ, вмѣсто этихъ постановленій проектировалъ одно, а именно: „Императоръ и Великій Князь имѣетъ власть одинъ управлять Финляндіей по ея собственнымъ законамъ и по сей формѣ правленія“ (§ 1); полагая, что только это правило должно входить въ форму правленія, онъ въ тоже время составилъ нѣсколько положеній, которыя, не входя въ форму правленія, должны были опредѣлять отношенія между имперіей и великимъ княжествомъ. Основныя изъ нихъ слѣдуютъ ниже: „Финляндія, какъ великое княжество съ собственными законами и съ собственной конституціей, нераздѣльно соединена съ Имперіей Россійскою въ одно государство подъ скипетромъ Россійскою Императора. Основанная на государственной конституціи Финляндіи правительственная власть въ странѣ принадлежитъ Императору и отпра-

вляется имъ въ качествѣ Великаго Князя Финляндскаго“ [442]). Однако и эти проекты не получили осуществленія. Наконецъ, въ третій разъ къ работѣ по изданію новой формы правленія было приступлено въ 1906 г. Проектъ сената 1907 г. открывался снова постановленіемъ: „Великое Княжество Финляндское нераздѣльно соединено съ Россійскою Имперіею, но управляется на основаніи своей конституціи, содержащейся въ основныхъ законахъ Великаго Княжества“ (§ 1), а затѣмъ повторялось правило о дѣйствіи русскаго порядка престолонаслѣдія (§ 2). И этотъ проектъ не получилъ движенія [443]).

Несмотря на неуспѣхъ проектовъ кодификаціи конституціоннаго права великаго княжества, выраженныя въ приведенныхъ статьяхъ положенія продолжаютъ считаться въ Финляндіи безспорными и основными истинами, непосредственно вытекающими изъ грамоты 1809 г. Въ послѣдовательномъ рядѣ всеподданнѣйшихъ представленій финляндскихъ властей, начиная съ эпохи перваго закона объ общеимперскомъ законодательствѣ, служащихъ наиболѣе авторитетнымъ выраженіемъ взглядовъ финляндцевъ, указанное пониманіе значенія грамоты повторяется самымъ настойчивымъ образомъ. Въ представленіи сената 1899 г. говорилось: „Внутренній порядокъ въ Финляндіи и отношеніе ея къ Имперіи установлены блаженныя памяти императоромъ Александромъ I высочайшимъ удостовѣреніемъ 15/27 Марта 1809 г. Само собою разумѣется, что государь императоръ (въ утвержденныхъ „коренныхъ законахъ“) видѣлъ тѣ конституціонныя права, кои принадлежали подданнымъ согласно ранѣе дѣйствовавшимъ государственнымъ законамъ. Вышеназванный порядокъ управленія гласитъ, что Финляндія есть самостоятельный во внутреннемъ законодательствѣ и управленіи край, для коего законы даруются монархомъ при содѣйствіи собственныхъ учрежденій страны“ [444]). Во всеподданнѣйшемъ представленіи сейма того же года по поводу закона о воинской повинности мы читаемъ: „Подтвержденные императоромъ Александромъ I основные законы Финляндіи составляютъ, какъ императоръ самъ неоднократно выра-

---

442) Матеріалы коммисіи Вейсенберга въ русскомъ переводѣ были изданы въ шести выпускахъ въ Спб. 1891.

443) Выдержки изъ проекта 1907 г. приведены въ сб. Финляндія, обзоръ періодической печати, XIII, 287 сл.

444) Бородкинъ, Изъ новѣйшей исторіи, 461.

жался, конституцію. Такъ какъ для Финляндіи была подтверждена особая конституція, то ни учрежденія имперіи, ни ея законы о власти самодержавной не были введены въ Финляндіи и никогда въ ней не дѣйствовали" [445]). Еще ярче таже мысль выражена въ мнѣніи финляндскихъ членовъ коммисіи П. А. Харитонова: „Отношенія Финляндіи къ Россіи были опредѣлены императоромъ Александромъ I, который, съ одной стороны, соединилъ Финляндію съ Россіей и объявилъ ее неразрывною частью Россійскаго государства, а съ другой стороны, утвердилъ для края особую конституцію, исключающую въ немъ всякое иное законодательство, отправленіе правосудія и управленіе, кромѣ основывающихся на его конституціи" [446]).

Въ финляндской литературѣ тоже воззрѣніе кладется въ основаніе всего построенія мѣстнаго государственнаго права. Возьмемъ, какъ примѣръ, сочиненія наиболѣе уравновѣшеннаго, ученаго и солиднаго изслѣдователя финляндскаго государственнаго права Р. Германсона. „Не подлежитъ сомнѣнію, говоритъ онъ, что императоръ Александръ I, переданнымъ земскимъ чинамъ Финляндіи Высочайшимъ утвержденіемъ отъ 15/27 Марта 1809 г. утвердилъ въ силѣ законовъ Финляндіи прежніе ея основные законы въ собственномъ смыслѣ слова. Эти основные законы составляютъ конституцію, опредѣляющую взаимныя отношенія монарха и народа и представляющую народу политическія права, которыя не могутъ быть измѣняемы безъ участія народа и его представителей. Такимъ образомъ значеніе Высочайшаго утвержденія, разумѣется, прежде всего заключалось въ томъ, что, на основаніи его, на территоріи Финляндіи по вопросу о власти монарха и правахъ народа должны были примѣняться тѣ же законы, какъ и прежде, а такъ какъ при этомъ императоръ исходилъ изъ того положенія, что онъ и его преемники на императорскомъ россійскомъ престолѣ будутъ управлять также Финляндіею, то императоръ и его преемники должны были пользоваться государственною властью въ великомъ княжествѣ не по основнымъ законамъ имперіи, а согласно законамъ, которыя дѣйствовали въ краѣ до завоеванія и затѣмъ стали законами великаго княжества финляндскаго" [447]). Въ недавней работѣ Герман-

---

445) Der Ausserordentliche Finnländische Landtag, 165 ff.

446) Матеріалы, 131.

447) Германсонъ, Государственно-прав. положеніе Финляндіи, I, 92 сл

сонъ повторяетъ: „Положеніе Финляндіи можетъ быть охарактеризовано такъ. За воспослѣдованіемъ акта въ боргоскомъ соборѣ Финляндія стала въ положеніе страны, которая, состоя въ обладаніи Россіи и, слѣдовательно, являясь частью Россійской державы, имѣетъ собственную конституцію, согласно коей Россійскій императоръ правитъ Финляндіей, равно какъ въ Финляндіи осуществляется власть законодательная, исполнительная и судебная, т. е. государственная власть“ [448]).

Мы видѣли, что произведенное, по финляндскому взгляду, грамотою 1809 г. подчиненіе всей государственноправовой жизни Финляндіи дѣйствію финляндской конституціи, наиболѣе яркимъ выраженіемъ чего является превращеніе русскаго монарха въ великаго князя, въ принципѣ закрываетъ финляндскую территорію отъ всякаго вмѣшательства русскаго права и русскихъ учрежденій, ибо вѣдь даже монархъ оказывается финляндскимъ. Однако и съ точки зрѣнія финляндцевъ такое взаимное размежеваніе двухъ государственныхъ сферъ не представляется безусловнымъ. Есть области, гдѣ и по ихъ мнѣнію граница между двумя сферами власти снимается и въ великое княжество проникаетъ, несмотря на грамоту 1809 г., русская власть. Шлюзы поднимаются ими въ двухъ, главнымъ образомъ, мѣстахъ, поднимаются осторожно, съ тѣмъ, чтобы тщательно избѣжать дальнѣйшаго наводненія, но всеже поднимаются. Первое изъ двухъ главныхъ исключеній изъ безусловнаго господства финляндской конституціи, установленнаго грамотой 1809 г., касается законовъ престолонаслѣдія; выше были приведены правила по этому предмету, включенныя въ проекты формы правленія 1865, 1887 и 1907 гг.; тоже находимъ и во всѣхъ другихъ выше перечисленныхъ изложеніяхъ финляндскаго государственнаго права. Вотъ что говорится во всеподданнѣйшемъ представленіи финляндскаго сейма 1910 г.: „То обстоятельство, что Финляндія заняла въ составѣ Россійскаго государства положеніе страны, имѣющей свою конституцію, на основаніи которой Русскій Императоръ долженъ управлять этой страной, какъ ея монархъ, не могло имѣть слѣдствіемъ измѣненіе русскихъ законовъ о престолонаслѣдіи или измѣненіе порядка ихъ изданія.

[448]) Германсонъ, По вопросу о положеніи Финляндіи, 1909, 45 сл. Таже точка зрѣнія лежитъ въ основѣ изложенія Лео Мехелина, Ср. Staatsrecht, 249, а равно ряда другихъ финляндскихъ и западныхъ писателей.

Поэтому, если бы даже опредѣленія о порядкѣ престолонаслѣдія и связанные съ этимъ вопросы подверглись измѣненіямъ имперскимъ законодательствомъ, то и тогда въ Финляндіи неизмѣнно сохранило бы свою силу положеніе, что Императоръ Россійскій есть Великій Князь Финляндскій. О томъ, кто есть наслѣдникъ Россійскаго Престолѣ, кто члены Императорской фамиліи—объ этомъ объявляется черезъ Высочайшіе манифесты, которые обнародываются также и въ Финляндіи“ [449]). Второе главное исключеніе—внѣшняя политика. Въ томъ же представленіи сказано: „Что касается иностранныхъ дѣлъ, то въ этомъ отношеніи дѣйствуетъ слѣдующее: хотя Финляндія въ составѣ Россійскаго государства получила положеніе страны, имѣющей свою особую конституцію, но по отношенію къ иностраннымъ государствамъ она не заняла обособленнаго положенія. И такъ какъ не имѣлось въ виду, что присоединеніе Финляндіи къ Россіи, какъ части Россійскаго государства, окажетъ вліяніе на внѣшнюю политику Россіи, или повлечетъ за собою измѣненіе того, что прежде дѣйствовало въ государствѣ относительно веденія внѣшнихъ дѣлъ, то поэтому вопросы о войнѣ, мирѣ, союзахъ съ иноземными государствами, относятся къ дѣламъ, подлежащимъ разсмотрѣнію согласно основнымъ законамъ имперіи“ [450]). Совершенно аналогичныя правила о внѣшнихъ сношеніяхъ находятся въ проектахъ формы правленія, и въ большинствѣ оффиціальныхъ и частныхъ изложеній финляндскаго права. Въ проектѣ формы правленія коммисіи генерала Норденстама, напримѣръ, сказано: „Отношенія Финляндіи къ иностраннымъ державамъ зависятъ отъ отношеній россійскаго государства и съ ними одинаковы“ [451]).

---

449) Русскій переводъ, 72 сл.

450) Тамъ-же, 73 сл.

451) Другіе примѣры. Въ проектѣ финляндскихъ членовъ комиссіи П. А. Харитонова: „Согласно тѣмъ же законамъ (русскимъ основнымъ законамъ) подлежатъ разсмотрѣнію вопросы о войнѣ, мирѣ и союзахъ, а также о заключеніи другихъ договоровъ съ иностранными государствами“. Матеріалы, 337; Мехелинъ. Конституція Финляндіи, 55: Соединеніе великаго княжества съ Россіей имѣетъ послѣдствіемъ общность отношеній къ иностраннымъ державамъ; посему компетенція министерства иностранныхъ дѣлъ имперіи распространяется также и на дѣла Финляндіи; и т. д. Вообще это положеніе, насколько мнѣ извѣстно, никогда не оспаривалось въ Финляндіи. Единственный пунктъ спора—это вопросъ о порядкѣ приведенія въ дѣйствіе международныхъ договоровъ въ великомъ княжествѣ. Ср. Матеріалы, 167, 231 слл.

Правильно-ли опредѣлены въ финляндскомъ ученіи юридическія послѣдствія грамоты 1809 г., дѣйствительно ли дарованіемъ грамоты шведскіе государственные законы были превращены въ финляндскую конституцію, и съ тѣхъ поръ государственная власть стала осуществляться исключительно по силѣ этой конституціи, а власть русская по общему правилу перестала дѣйствовать?

Тексты грамоты и другихъ актовъ сами по себѣ не въ состояніи дать точнаго отвѣта на указанный вопросъ. Они могутъ стать совершенно понятными только въ связи съ нѣкоторымъ знакомствомъ съ тѣмъ шведскимъ публичнымъ правомъ, которое, по ученію финляндцевъ, превратилось въ конституцію великаго княжества. Грамота 15 Марта 1809 г. имѣетъ ссылочный характеръ, и надо вкратцѣ ссылку раскрыть. Въ моментъ дарованія ея въ Швеціи государственный порядокъ покоился на Формѣ правленія 1772 г. и на Актѣ соединенія и охраненія 1789 г. Какъ по своему происхожденію, такъ и по своему содержанію, это акты совершенно разные; ихъ связываетъ лишь общая цѣль, которой руководились при ихъ изданіи. Форма правленія 1772 г. возникла совершенно законно, путемъ соглашенія между шведскими сословными чинами и короной, и должна была положить предѣлъ фактически неограниченному господству риксдага, установившемуся послѣ кризиса, пережитаго шведской монархіей въ концѣ сѣверной войны, въ періодъ т. наз. „временъ свободы". По своему содержанію актъ монархической реставраціи, форма правленія 1772 г. не покушалась однако на основныя истины шведскаго конституціонализма, добытыя нѣсколькими столѣтіями глубокой и упорной политической борьбы. Эти основныя истины сводятся, во первыхъ, къ признанію необходимаго участія риксдаговъ въ законодательствѣ и, во вторыхъ, къ провозглашенію обязательности обсужденія главныхъ дѣлъ управленія въ государственномъ совѣтѣ. Эти два основныхъ положенія были выражены такъ. Первое гласитъ: „Король не можетъ издать новыхъ законовъ, ниже старыхъ уничтожить безъ вѣдома и согласія государственныхъ чиновъ. Государственные чины не могутъ издать новыхъ законовъ, ниже старыхъ уничтожить безъ вѣдома и согласія короля" (§§ 40 и 41). Второе заключается въ томъ, что „слѣдующее въ государствѣ мѣсто послѣ короля" должно принадлежать государственному совѣту, обладающему въ дѣлахъ управленія частью

рѣшающимъ, а частью совѣщательнымъ голосомъ: если всѣ члены совѣта выскажутся единогласно по вопросамъ войны, мира и союзовъ, то король долженъ подчиниться; въ дѣлахъ судебныхъ, въ последней инстанціи всегда обсуждаемыхъ въ совѣтѣ, король имѣетъ лишь два голоса, и вопросъ рѣшается по большинству голосовъ; въ остальныхъ дѣлахъ общаго управленія король въ совѣтѣ имѣетъ голосъ рѣшающій (votum decisivum) (§§ 4, 6 и 8).—Въ противоположность формѣ правленія актъ соединенія и охраненія былъ документомъ сомнительной законности, созданнымъ съ прямою цѣлью усиленія монархической власти за счетъ конституціонныхъ правъ страны. Онъ былъ отвергнутъ однимъ изъ трехъ сословій королевства — дворянствомъ на риксдагѣ 1789 г. и, вопреки конституціи, всетаки былъ утвержденъ королемъ, заставившимъ маршала дворянства поставить подъ актомъ свою подпись; дворянство сейма поспѣшило формально провозгласить его ничтожность и было совершенно право, такъ какъ не можетъ быть никакихъ сомнѣній, что въ основѣ акта лежалъ государственный переворотъ. По нѣскольким весьма существеннымъ вопросамъ законъ 1789 г. разрывалъ съ формой правленія 1772 г.: § 1 передавалъ всецѣло въ руки короля рѣшеніе вопросовъ войны, мира и союзовъ; § 6 гласилъ, что „государственные чины въ теченіе сейма должны только заниматься тѣми предметами, кои предлагаются королемъ, какъ до 1680 г. въ обыкновеніи было“ и такимъ образомъ все вѣдомство сейма ставилъ въ прямую зависимость отъ короны; практически разрушавшее законодательныя полномочія сейма начало исключительной иниціативы монарха сопровождалось единственной оговоркой, которой одинокость была уже сама по себѣ угрожающей для полномочій риксдага—„Поелику истинная вольность состоитъ въ томъ, чтобы непринужденную приносить подать, гласилъ § 5, то народъ имѣетъ неоспоримое право разсуждать объ ономъ съ королемъ, соглашаться, отказывать или вновь дѣлать условія“. Надо лишь отмѣтить, что заключительнымъ §-мъ 9 провозглашалось, что „образъ правленія 21 Августа 1772 г. остается въ своей силѣ во всемъ томъ, что симъ актомъ не отмѣнено“ [452]).

---

452) По исторіи актовъ 1772 и 1789 г. въ русской литературѣ имѣется лишь довольно поверхностная работа Дымши, Государственное право Шве-

Сумма постановленій формы правленія 1772 г. и акта соединенія и охраненія 1789 г., поскольку послѣдній дополнялъ и измѣнялъ первый, составляли то шведское публичное право, которое, по ученію финляндскихъ юристовъ, было объявлено исключительно дѣйствующимъ въ великомъ княжествѣ по смыслу грамоты 15 Марта 1809 г. съ той впрочемъ оговоркой, что существовали, сверхъ того, и болѣе старинные по своему происхожденію акты, которые дѣйствовали въ тотъ моментъ въ Швеціи и на которые ссылались и форма правленія, и актъ соединенія и охраненія. таковы законы о наслѣдованіи престола, разнаго рода сословныя привилегіи, и др.; нѣкоторые изъ этихъ актовъ равнымъ образомъ признавались въ Финляндіи подтвержденными грамотой 1809 г. и въ самомъ дѣлѣ были неразрывно связаны съ двумя основными [453]).

Были ли дѣйствительно утверждены грамотой 1809 г. шведскіе законы въ качествѣ финляндской конституціи, или же финляндское пониманіе правовыхъ послѣдствій грамоты представляется не обоснованнымъ?

Множество разъ указывалось въ русской литературѣ, что о примѣненіи къ Финляндіи шведскихъ законовъ 1772 и 1789 гг. въ ихъ цѣломъ не могло быть и рѣчи. „Нельзя доказывать серьезно, писалъ, въ 1890 г. Н. С. Таганцевъ, что Императоръ Александръ I и его преемники, обѣщая хранить ненарушимо законы Финляндіи, утверждали вмѣстѣ съ тѣмъ самую букву формы правленія 1772 г. и акта соединенія и безопасности 1789 г.“ [454]). Въ самомъ дѣлѣ представляется совершенно безспорнымъ, что множество постановленій шведскихъ хартій не могли получить примѣненія послѣ 1809 г. и не были утверждены Александромъ I. До-

---

ціи, I, 261 слл. Въ западной литературѣ должны быть отмѣчены Nordenflycht, Die schwedische Staats-Verfassung in ihrer geschichtlichen Entwicklung, 1861, 299 ff.; Aschehoug, Das Staatsrecht der ver. Königreiche Schweden und Norwegen, 1886, 5 ff.; Fahlbeck, La constitution suédoise et le parlementarisme moderne, 1903, 11 ff.

453) Извѣстная намъ коммиссія Вейсенберга составила, кромѣ проекта формы правленія, еще и проектъ сословныхъ привилегій. Эта кодификаціонная работа покоится, главнымъ образомъ, на привилегіяхъ дворянства и духовенства 1723 г. и на привилегіяхъ городовъ и крестьянъ 1789 г.

454) Высочайшій манифестъ 1/13 декабря 1890 г., 40 слл.

статочно сослаться, вслѣдъ за цѣлымъ рядомъ писателей и публицистовъ, на § 1 формы правленія, гдѣ устанавливалось, что „король, всѣ особы при мѣстахъ находящіяся и всѣ подданные, должны слѣдовать впредь, какъ прежде сего было, слову Божію въ пророческихъ и апостольскихъ преданіяхъ содержащемуся и истолкованному христіанскими символами, катехизисомъ Лютера и чрезъ Аугсбургское исповѣданіе преданному и наконецъ какъ Упсальскимъ синодомъ утвержденному, также и рѣшеніемъ и обнародованіемъ государственныхъ чиновъ одобренному“, на § 3, гдѣ сказано—„касательно до наслѣдія на престолъ, то ни мало перемѣны не учинено противу условія, сдѣланнаго и одобреннаго въ Стокгольмѣ въ 1743 г., согласія, подписаннаго въ Вестеросѣ въ 1554 г. и Нодкепинскаго договора въ 1604 г.“, и т. д.

Дѣло однако не только въ буквѣ, но и въ общемъ смыслѣ заключающихся въ шведскихъ актахъ постановленій. Въ финляндской литературѣ результаты грамоты 1809 г. рисуются въ томъ видѣ, будто вообще за малыми исключеніями—ибо и въ Финляндіи сознается, что рядъ правилъ актовъ 1772 и 1789 гг. не могли быть признаны въ силѣ въ краѣ—можно было, не подвергая радикальному измѣненію, утвердить акты шведскаго королевства для Финляндіи. Такое представленіе совершенно неправильно. Самое утвержденіе актовъ для великаго княжества уже означало собой ихъ коренное измѣненіе. Когда Павелъ возстановилъ въ Курляндіи дѣйствіе формулы правленія, послѣдняя могла оставаться неизмѣнной съ тѣмъ, что мѣсто, предназначенное ею герцогу, занялъ русскій губернаторъ. Но это было возможно потому, что Курляндія представляла государство, тогда какъ Финляндія была лишь *частью* государства. Ландтагъ въ Митавѣ и до, и послѣ присоединенія былъ курляндскимъ ландтагомъ; между тѣмъ въ Финляндіи надо было создать *новый*, прежде не существовавшій сеймъ, ибо сохранить *шведскій* было, очевидно, невозможно. Поэтому, если даже становиться на финляндскую точку зрѣнія и считать, что акты 1772 и 1789 гг. были въ принципѣ утверждены цѣликомъ, то надо всеже твердо помнить, что старое шведское право въ великомъ княжествѣ дѣлалось новымъ и по формѣ, и по существу. Шведское право могло дѣйствовать въ краѣ лишь по аналогіи, не непосредственно. Возьмемъ даже самыя общія пра-

вила шведскихъ актовъ, напримѣръ тѣ, которыя въ формѣ правленія опредѣляли право участія риксдага въ законодательствѣ. Съ 1808 — 1809 гг. шведскій риксдагъ не имѣетъ ни малѣйшаго отношенія къ Финляндіи; тамъ собирается совершенно новое учрежденіе — мѣстный сеймъ. Очевидно, если бы до 1809 г. группа финляндскихъ жителей, собравшаяся въ Борго, заявила притязаніе на участіе въ изданіи законовъ для страны, такое притязаніе ничѣмъ не оправдывалось бы. Если финляндскій сеймъ можетъ заявить такое притязаніе послѣ 1809 г., то потому, что онъ считаетъ возможнымъ примѣненіе къ нему по аналогіи постановленій, относившихся къ совершенно иному учрежденію. Поэтому, когда говорится о дѣйствіи въ Финляндіи шведскаго закона, то молчаливо подразумѣвается, что этотъ законъ подвергся полному внутреннему измѣненію. По плану старой политической постройки воздвигнута новая, въ меньшемъ масштабѣ, съ упраздненіемъ нѣкоторыхъ частей стараго зданія, какъ не нужныхъ въ новомъ.

Однако на вопросъ, была ли въ самомъ дѣлѣ русская власть послѣ 15 Марта 1809 г. обязанной копировать — въ другомъ масштабѣ, но свято соблюдая старый планъ — шведскій государственный порядокъ, приходится отвѣчать въ смыслѣ самого рѣшительнаго отрицанія. То, что было создано русской властью въ краѣ, имѣло весьма отдаленное сходство съ будто бы обязательнымъ шведскимъ образцомъ. Объ этомъ можно жалѣть, но оспаривать это, по моему мнѣнію, нѣтъ никакой возможности. Русская власть воздвигла въ Финляндіи новое зданіе, воспользовавшись лишь въ частяхъ старымъ шведскимъ правомъ. Случилось то самое, что имѣло мѣсто на всѣхъ окраинахъ, гдѣ существовали „права и привилегіи“. Русское право не капитулировало передъ правомъ мѣстнымъ, но вошло съ нимъ въ нѣкоторый компромисъ. Финляндцы, не отрицая, что съ русской властью отпали нѣкоторыя изъ постановленій формы правленія и акта соединенія и охраненія, напримѣръ тѣ, которыя относятся къ монарху, наслѣдованію престола и т. п., въ тоже время думаютъ, что это обстоятельство не подрываетъ факта безусловнаго въ остальномъ дѣйствія шведской конституціи. Они разсуждаютъ такъ: „Нѣкоторые русскіе писатели... утверждали, что Александръ I, сохраняя шведскіе основные законы, никоимъ образомъ не имѣлъ въ виду

сохранить ихъ цѣликомъ, а лишь въ тѣхъ частяхъ, которыя, по его мнѣнію, могли быть примѣнены къ новому положенію Финляндіи. Въ доказательство приводили § 1 Формы правленія... Противъ этого можно замѣтить слѣдующее: по самой природѣ вещей нѣкоторыя постановленія Формы Правленія должны были потерять силу, вслѣдствіе одного факта перехода монархической власти къ русскому императору. Это относится до упомянутаго § 1, также до § 3, въ которомъ говорится о порядкѣ престолонаслѣдія, §§ 34—36, касающихся принцевъ крови, и § 7, говорящаго о выѣздѣ монарха за предѣлы государства. Эти послѣдствія того, что русскій императоръ сдѣлался великимъ княземъ Финляндіи, были настолько очевиднымъ результатомъ происшедшихъ политическихъ перемѣнъ, что не было надобности особымъ актомъ объявлять о прекращеніи дѣйствительности нѣкоторыхъ параграфовъ Формы правленія послѣ присоединенія къ Россіи. Точно также безъ особаго акта всѣмъ было понятно, что выраженія „Швеція“ и „шведскіе люди“ основныхъ законовъ стали означать теперь „Финляндія“ и „финляндцы“ [455]). Эти слова, которыя я беру изъ книги одного изъ самыхъ авторитетныхъ и блестящихъ финляндскихъ публицистовъ, должны быть внимательно взвѣшены. Авторъ ссылается на „очевидность“, на „самую природу вещей“, на „понятность всѣмъ“ описываемыхъ имъ послѣдствій подтвержденія шведскихъ актовъ XVIII вѣка. Дѣло однако совсѣмъ не такъ просто, не такъ естественно, не такъ очевидно, не такъ всѣмъ понятно, какъ онъ думаетъ. Разъ допускается, что по самой природѣ вещей часть правилъ старыхъ шведскихъ актовъ утрачивала силу, то спрашивается, дѣйствительно изъ той же природы вещей такъ естественно вытекало и другое указываемое финляндской литературой послѣдствіе грамоты 1809 г.—подстановка вмѣсто понятій: Швеція и шведы понятій: Финляндія и финляндцы, т. е. утвержденіе Александромъ I уменьшенной копіи шведской конституціи. Рисуется, какъ сводящійся къ простой перестановкѣ словъ, процесъ, который именно по своей природѣ не могъ не быть несравненно болѣе сложнымъ. Приспособить шведское право къ небольшой отколовшейся отъ прежняго шведскаго государства и

---

[455]) Мехелинъ. Къ вопросу о ближайшемъ опредѣленіи правовыхъ отношеній между Россіей и Финляндіей, 1909, 5.

прежде лишенной правовой индивидуальности провинціи было совершенно невозможно указанной простой подстановкой словъ: Финляндія переживала громадной важности переворотъ, открывавшій совершенно новыя страницы въ исторіи ея политической жизни; то, что описывается въ такой простой формѣ, было—и по самой природѣ вещей не могло не быть — творческой работой, созданіемъ новаго политическаго строя. Если сколько нибудь внимательно и объективно присмотрѣться къ процесу организаціи Финляндіи подъ русской властью, то будетъ прямо бросаться въ глаза, насколько не вѣрна картина, которая содержится въ вышеприведенныхъ положеніяхъ.

Я не намѣренъ изучать этого процеса организаціи Финляндіи во всѣхъ его подробностяхъ, а остановлюсь лишь вкратцѣ на основныхъ институтахъ созданнаго имп. Александромъ въ краѣ порядка. И сразу же надо отмѣтить, что, если стоять на финляндскомъ пониманіи послѣдствій грамоты 1809 г., то въ сущности слѣдовало бы ожидать, что дарованіемъ ея должны были быть исчерпаны всѣ акты русской власти въ краѣ. Разъ все сводится къ подстановкѣ въ формѣ правленія однихъ словъ вмѣсто другихъ, то совершенно не понятенъ тотъ фактъ, что пришлось въ цѣломъ рядѣ актовъ заняться политическимъ оборудованіемъ страны. А между тѣмъ на самомъ дѣлѣ по всѣмъ основнымъ вопросамъ государственной жизни послѣ 1809 г. русской властью были изданы многообразные акты, созданы многочисленные прецеденты.

Начну съ законодательства. Рѣшеніе созвать финлядскій сеймъ было принято до изданія грамоты 15 Марта 1809 г. Новое учрежденіе — ибо на мѣсто прежняго риксдага ставился построенный по образцу его въ миніатюрѣ, но прежде не существовавшій финляндскій сеймъ—мы знаемъ, дѣйствительно являлось результатомъ намѣренія сохранить силу за старымъ шведскимъ правомъ. Выборы происходили по шведскому законодательству, а именно по прежнимъ сословнымъ привилегіямъ; внѣшній обликъ, составъ сейма, правила его дѣлопроизводства равнымъ образомъ были, если не вполнѣ, то во всякомъ случаѣ въ существенныхъ чертахъ согласованы съ шведскими образцами. Русскому правительству финляндцами были представлены обстоятельныя справки относительно дѣйствовавшаго въ Швеціи права, и оно несомнѣнно этими данными воспользовалось. Однако рецепція была далеко не полной. По ряду

пунктовъ большой важности новое учрежденіе радикально отличалось отъ прежняго и, прежде всего, въ томъ, что за боргоскимъ сеймомъ было признано лишь значеніе совѣщательное, между тѣмъ какъ шведскій риксдагъ былъ органомъ законодательнымъ. Форма правленія и актъ соединенія и охраненія довольно ясно опредѣляли вѣдомство риксдаговъ. Во первыхъ, измѣненіе основного законодательства не могло имѣть мѣста безъ согласія риксдага (§§ 39—43 формы правленія); затѣмъ въ области обыкновеннаго законодательства по общему правилу имъ принадлежалъ тоже рѣшающій голосъ, причемъ предѣлы законодательства черезъ риксдаги опредѣлялись такъ, какъ они опредѣляются всегда и всюду въ конституціонныхъ странахъ, съ одной стороны, правиломъ, что разъ изданный въ такомъ порядкѣ законъ въ иномъ быть измѣненнымъ не могъ и, съ другой, спеціальными указаніями, что тотъ или иной вопросъ обязательно рѣшается законодательнымъ порядкомъ (§§ 39 - 42 формы правленія, § 7 акта соединенія и охраненія и рядъ правилъ въ отдѣльнымъ законодательныхъ актахъ [456]). За указанными предѣлами общія постановленія могли издаваться монархомъ единолично. Такія постановленія именовались равнымъ образомъ законами, но законами „экономическими“ [457]). Между тѣмъ за финляндскимъ сеймомъ, собравшимся въ Борго, указанной компетенціи не было признано. Ему приданъ былъ гораздо болѣе неопредѣленный характеръ собранія, съ которымъ императоръ хотѣлъ посовѣтоваться по нѣкоторымъ дѣламъ страны, совершенно независимо отъ того, входили ли эти дѣла въ составъ

[456]) § 63 проекта формы правленія, выработаннаго коммисіей Вейсенберга, выражалъ слѣдующимъ образомъ содержаніе соотвѣтствующихъ постановленій шведскаго права: „Земскіе чины... имѣютъ право, сообща съ (монархомъ), издавать, измѣнять, отмѣнять и пояснять основной законъ, сословныя привилегіи, общее уложеніе, церковное уложеніе,.. (слѣдуетъ перечисленіе спеціальныхъ законодательныхъ темъ). Точно также никакой иной законъ или постановленіе въ тѣхъ частяхъ своихъ, въ изданіи которыхъ земскіе чины принимали участіе, не могутъ быть измѣняемы, отмѣняемы или поясняемы иначе, какъ съ согласія земскихъ чиновъ“. Ср. мотивы къ проекту, VI, 79 слл.

[457]) Въ томъ же проектѣ § 64: „Съ исключеніями, вызываемыми постановленіями въ § 63, (монархъ) можетъ одинъ издавать, измѣнять, отмѣнять и пояснять законы и постановленія, касающіеся общественнаго хозяйства страны...“.

тѣхъ, по которымъ монархъ могъ издавать законы единолично или въ составъ тѣхъ, по которымъ согласіе сейма, если держаться шведскаго права, было совершенно необходимымъ для изданія соотвѣтствующаго акта. Еще до торжественнаго открытія боргоскаго сейма ему были переданы, за подписью статсъ-секретаря Сперанскаго, предложенія по четыремъ вопросамъ. Въ обращеніи Сперанскаго [458]) было сказано, что, созвавъ сеймъ, императоръ Александръ I имѣлъ въ виду дать доказательство своего намѣренія сохранить религію, законы, конституцію, права и привилегіи края и что императоръ, прежде всего, намѣренъ принять присягу чиновъ; оно кончалось слѣдующими словами: „Среди предметовъ отеческой заботы Его Императорскаго Величества о благѣ этой страны, различныя отрасли общественнаго хозяйства и общей администраціи (différentes branches d'économie publique et d'administration générale) въ особенности остановили на себѣ его вниманіе. Полный довѣрія къ чувствамъ своихъ подданныхъ и убѣжденный въ готовности народа пойти навстрѣчу его благодѣтельнымъ намѣреніямъ, Его Императорское Величество принялъ рѣшеніе передать нижеслѣдующіе вопросы на обсужденіе чиновъ, приглашая ихъ представить ему свое мнѣніе (en les invitant à lui présenter leurs avis) относительно разрѣшенія ихъ наиболѣе соотвѣтствующимъ благосостоянію жителей образомъ". Четыре вопроса, переданныхъ на заключенія сейма, были: устройство военной силы, налоги, монетная система и устройство совѣта управленія. Изъ числа ихъ, по крайней мѣрѣ, два—налоги и устройство совѣта управленія — составляли по шведскому праву вопросы законодательной компетенціи; никакихъ сомнѣній по этому поводу быть не могло: созданіе совѣта управленія было измѣненіемъ формы правленія 1772 г., т. е. закона основного, а вопросъ объ обложеніи, по прямому указанію § 5 акта соединенія и безопасности, могъ рѣшаться только съ согласія риксдага [459]). Несмотря на это, всѣ четыре вопроса переданы были не на рѣшеніе, а лишь на заключеніе сейма, и сдѣлано это было вполнѣ сознательно. Въ одномъ

---

[458]) Ординъ, II, прил., 55.

[459]) Поелику истинная вольность состоитъ въ томъ, чтобъ непринужденную приносить подать, которая необходимою признана будетъ для содержанія государства, то народъ имѣетъ неоспоримое право разсуждать объ ономъ съ королемъ, соглашаться, отказывать или вновь дѣлать условія.

изъ писемъ руководившаго тогда всѣмъ финляндскимъ дѣломъ Сперанскаго за время засѣданій сейма говорилось буквально слѣдующее: „Надо сдѣлать весьма важную оговорку относительно порядка разсужденій сейма. Отъ сейма просили не декретовъ, но простыхъ мнѣній (ce ne sont pas des décrets, ce sont de simples avis qu'on a demandé à la diète)“ [460]). И такой взглядъ безспорно раздѣлялся и финляндцами. Результаты работъ сейма доведены были до свѣдѣнія императора въ такой формѣ, которая не оставляетъ по этому предмету никакихъ сомнѣній. Заключенія сейма не имѣли даже отдаленнаго сходства съ законопроектами; это изложеніе общихъ соображенній по предложеннымъ ихъ разсмотрѣнію вопросамъ, причемъ часто различныхъ отъ каждаго изъ четырехъ сословій, дополненное нѣкоторыми просьбами [461]). Даже если бы императоръ Александръ хотѣлъ утвердить мнѣнія сейма и тѣмъ превратить ихъ въ законъ, этого нельзя было бы сдѣлать, ибо утверждать было нечего. Только по вопросу объ устройствѣ совѣта управленія, сужденія сейма были пріурочены къ опредѣленному проекту, выработанному особой, не связанной съ сеймомъ коммисіей, но и тутъ поправки сейма не получили утвержденія и послѣ сеймового обсужденія проектъ былъ вновь исправленъ. Такимъ образомъ представляется не сомнительнымъ, что боргоскій сеймъ отнюдь не былъ, съ точки зрѣнія своей компетенціи, копіей риксдага, а былъ и съ этой точки зрѣнія совершенно инымъ учрежденіемъ. Созывая его и присвоивая ему совѣщательный характеръ, Александръ I отнюдь не дѣйствовалъ согласно финляндской конституціи; онъ дѣйствовалъ совершенно свободно, потому что по русской конституціи того времени онъ былъ монархомъ неограниченнымъ и поэтому имѣлъ право руководствоваться шведскими образцами въ тѣхъ предѣлахъ, въ которыхъ признавалъ это соотвѣтственнымъ [462]).

---

[460]) Письмо Барклаю де Толли 27 Іюня 1809 г. Ординъ, II, прил., 87 слл.

[461]) Тексты у Ордина, II, прил., 113 слл.

[462]) Въ финляндской литературѣ этотъ взглядъ, котораго правильность въ Россіи впервые установилъ неопровержимыми документами Ординъ, давно оспаривается. Въ посвященной Ордину книгѣ Даніельсонъ указывалъ въ 1891 г., съ одной стороны, что слово „avis“, которое употреблено въ предложеніи сейму, часто употреблялось для обозначенія сеймовыхъ рѣшеній и въ шведской практикѣ; съ другой стороны, онъ говорилъ, что

При совѣщательныхъ функціяхъ боргоскаго сейма и при томъ, что, даже съ точки зрѣнія буквы акта соединенія и охраненія инициатива въ дѣлахъ законодательныхъ, т. е. рѣшеніе вопроса о передачѣ или не передачѣ того или иного вопроса сейму, принадлежала монарху единолично, представляется затруднительнымъ доказывать существованіе послѣ грамоты 1809 г. особаго финляндскаго законодательства, въ формальномъ смыслѣ такого понятія. Законодательствуетъ въ Финляндіи русскій императоръ, не превращающійся при этомъ юридически въ великаго князя финляндскаго; право не даетъ еще средствъ формально намѣтить путь фин-

значеніе „заключеній“ сейма должно быть оцѣниваемо независимо отъ ихъ наименованія, но согласно правиламъ подтвержденной конституціи Финляндіи. Ср. Danielson, Finlands Vereinigung, 153 f. Оба этихъ возраженія ничего не доказываютъ, ибо значеніе заключеній сейма совершенно ясно независимо отъ употребленія или неупотребленія слова „avis“ и отъ того, что̀ эти заключенія должны были значить по финляндской конституціи ибо вѣдь именно о содержаніи послѣдней и ставится вопросъ. Въ настоящее время аргументація финляндскихъ юристовъ нѣсколько измѣнилась. Мы читаемъ, напримѣръ, во всеподданнѣйшемъ представленіи сейма 1910 г. (русскій переводъ, 68 сл.): „Тотъ фактъ, что дѣятельность земскихъ чиновъ, главнымъ образомъ, была направлена на выясненіе различныхъ хозяйственныхъ вопросовъ, результатомъ чего были заключенія и выраженныя пожеланія, подалъ по всей вѣроятности поводъ къ тому мнѣнію, что земскіе чины на Боргоскомъ сеймѣ считались только совѣщательнымъ собраніемъ. Такой выводъ всетаки совершенно неправиленъ. Для оцѣнки этого обстоятельства слѣдуетъ припомнить, что согласно тогдашней конституціи Финляндіи право законодательной инициативы принадлежало исключительно монарху, а не земскимъ чинамъ и что въ данномъ случаѣ имѣли въ виду утвержденіе и опредѣленіе для будущаго правъ Финляндіи, а также организацію управленія и администраціи Финляндіи, но не измѣненіе существовавшихъ правовыхъ нормъ и созданіе новыхъ. Не было и власти, которой можно было бы поручить приготовленіе законопроектовъ, такъ какъ въ краѣ еще не было собственныхъ правительственныхъ органовъ. Съ другой стороны, земскіе чины издавна имѣлъ право предъявлять монарху свои пожеланія по различнымъ дѣламъ и они обыкновенно представлялись въ видѣ такъ называемыхъ „жалобъ“, соотвѣтствующихъ нынѣшнимъ петиціямъ. Кромѣ того земскіе чины были обязаны по требованію монарха подавать заключенія по тѣмъ дѣламъ, по которымъ монархъ имѣлъ право издавать постановленія безъ содѣйствія земскихъ чиновъ. Изъ введенія къ переданнымъ Государемъ земскимъ чинамъ четырехъ предложеній ясно видно, что государь путемъ заключеній земскихъ чиновъ хотѣлъ получить разъясненіе о томъ, какъ лучше всего организовать

ляндскаго конституціоннаго законодательства. Эта возможность создается лишь гораздо позднѣе, въ эпоху реформъ имп. Александра II. Финляндскіе юристы могли съ нѣкоторою видимостью убѣдительности доказывать, что уже въ эту эпоху было на лицо финляндское законодательство, т. е. законодательство, отграниченное отъ законодательства русскаго тѣмъ формальнымъ признакомъ, что оно осуществляется въ соотвѣтствіи съ финляндской конституціей, только потому, что и по силѣ шведскихъ актовъ XVIII вѣка область законодательныхъ полномочій монарха весьма широка. Иначе, конечно, неправильность защищаемаго ими положенія слишкомъ рѣзко бросалась бы въ глаза.

управленіе Финляндіи, которое послѣ отдѣленія отъ Швеціи надо было вновь создать, а также по нѣкоторымъ очень важнымъ по хозяйственной жизни края вопросамъ. Правда, тѣ дѣла, относительно которыхъ земскихъ чинамъ были переданы предложенія, были таковы, что ихъ нельзя было окончательно разрѣшить безъ согласія земскихъ чиновъ, какъ и оказалось при обсужденіи ихъ на сеймѣ. Но цѣлью теперь, очевидно, и было не измѣненіе закона, для котораго требовалось согласіе земскихъ чиновъ, а только такія мѣры, которыя монархъ могъ принять безъ содѣйствія сейма, не нарушая этимъ установленныхъ закономъ принциповъ. Яснѣе всего это видно по касающемуся войска Финляндіи предложенію, въ которомъ въ двухъ различныхъ мѣстахъ сказано, что принципы остаются ненарушимыми. Формальная точность разграниченія тѣхъ дѣлъ, которыя можно было рѣшить административнымъ путемъ, отъ тѣхъ, для рѣшенія которыхъ необходимо было согласіе земскихъ чиновъ, отступало на второй планъ передъ настоятельной необходимостью рѣшить другіе безотлагательные вопросы. Большинство вопросовъ, которыхъ касались высочайшія предложенія, были таковы, что монархъ относительно ихъ имѣлъ право единоличнаго рѣшенія. Но если согласно господствующей теперь точкѣ зрѣнія и происходили отступленія отъ установленнаго закономъ порядка, то эта неправильность, легко объяснимая свойствомъ дѣлъ и условіями времени, имѣла ничтожное значеніе на ряду съ тѣмъ фактомъ, что императоръ Александръ I при разныхъ случаяхъ выразилъ свой взглядъ на характеръ сейма и положительно и ясно высказывалъ свое намѣреніе свято чтить конституцію края". Все это разсужденіе не можетъ быть принято. Совершенно неправильно, что большинство вопросовъ, предложенныхъ на заключеніе сейма, были вопросами административнаго законодательства. Напротивъ того, рѣчь шла о рядѣ дѣлъ сеймоваго законодательства. То былъ результатъ не „ошибки", а совершенно сознательной воли русскаго правительства. Совершенно неправильно затѣмъ указаніе, будто не было учрежденія, которое могло выработать законопроекты. Именно по важнѣйшему изъ вопросовъ—устройство совѣта управленія—законопроектъ былъ представленъ сейму, но это нисколько не помѣшало тому, что и здѣсь за сеймомъ было признано только право да-

Указать на это особенно важно потому, что изъ юридической невозможности построить въ эпоху боргоскаго сейма нынѣшнее формальное понятіе финляндскаго законодательства вытекаютъ весьма важныя послѣдствія для характеристики основаній созданнаго имп. Александромъ механизма управленія Финляндіи. Я считаю, что эта организація покоилась главнымъ образомъ на русскомъ правѣ, и лишь въ части на правѣ финляндскомъ. Въ этомъ убѣждаетъ меня разсмотрѣніе актовъ, касающихся главныхъ органовъ власти въ Финляндіи — генералъ-губернатора, сената и статсъ-секретаріата [463]). — Первый изъ этихъ актовъ есть положеніе о учрежденіи главнаго правленія въ новой Финляндіи 19 Ноября 1808 г., о которомъ было упомянуто выше. Оно носило временный характеръ, однако предрѣшало въ извѣстной мѣрѣ то направленіе, въ которомъ развивалось послѣдующее законодательство. Во первыхъ, создавалась должность ге-

---

вать свое заключеніе, а не рѣшать. Наконецъ, никоимъ образомъ нельзя признать, что значеніе „ошибки", допущенной при опредѣленіи вѣдомства сейма, только потому ничтожно, что одновременно Александръ I говорилъ о финляндской конституціи. Вѣдь дѣло идетъ именно о томъ, чтобы вскрыть значеніе этого слова. Финляндцы хорошо знаютъ, что непосредственно содержаніе понятія финляндской конституціи не дано; чтобы понять его, они обращаются къ шведскимъ законамъ, указывая, что они и составляютъ эту конституцію. Не безразличенъ же тотъ фактъ, что при созывѣ перваго сейма, событіи, которое разсматривается какъ доказательство безусловной дѣйствительности шведскихъ актовъ, императоръ Александръ твердо и ясно опредѣлилъ вѣдомство сейма совершенно иначе, нежели опредѣлялось вѣдомство риксдага и что со стороны самого сейма это фактическое опредѣленіе вѣдомства не только не встрѣтило возраженій, но получило полную поддержку.

463) Для характеристики финляндскаго управленія, кромѣ общихъ сочиненій (Мехелинъ, Берендтсъ и др.), надо имѣть въ виду еще и слѣдующія: Краткій историческій очеркъ развитія главныхъ управленій Великаго Княжества Финляндскаго, 1901; Первоначальныя предположенія по пересмотру нѣкоторыхъ законоположеній, касающихся финляндскаго управленія, изд. Коммисіей Н. Д. Сергѣевскаго, 1901; рядъ записокъ, относящихся къ работамъ коммисіи В. К. Плеве по пересмотру законовъ о финляндскомъ управленіи 1901—1902 гг. Преобразованія эпохи Н. И. Бобрикова вообще бросаютъ интересный свѣтъ на значеніе актовъ, которыми создавался порядокъ финляндскаго управленія въ царствованіе имп. Александра I и полезно поэтому воспользоваться историческими матеріалами въ книгѣ Бородкина, Изъ новѣйшей исторіи Финляндіи, 150 сл.

нералъ-губернатора Финляндіи, существующая понынѣ, и исторія Финляндіи слѣдовательно открывалась такимъ же актомъ, какъ и исторія всѣхъ другихъ русскихъ автономныхъ областей. Во вторыхъ, рядомъ съ генералъ-губернаторомъ создавался высшій исполнительный и судебный коллегіальный органъ — Комитетъ Главнаго Правленія Финляндіи—„изъ 12 членовъ, избранныхъ въ народѣ", подъ предсѣдательствомъ и „подъ непосредственнымъ начальствомъ" генералъ-губернатора.

Эта мѣра получила осуществленіе лишь въ томъ, что Александръ I назначилъ Спренгпортена финляндскимъ генералъ - губернаторомъ, комитетъ же временнаго правленія Финляндіи, вскорѣ послѣ окончанія засѣданій боргоскаго сейма, былъ замѣненъ правительствующимъ совѣтомъ, учрежденіе котораго было выработано особой коммисіей, обсуждалось сеймомъ и затѣмъ съ новыми измѣненіями было утверждено имп. Александромъ I 6 Августа 1809 г. [464]). По силѣ учрежденія (ст. 1) „главное управленіе Финляндіи" было ввѣрено правительствующему совѣту, составленному изъ двухъ департаментовъ — судебнаго и хозяйственнаго. Въ совѣтѣ предсѣдательствовалъ генералъ-губернаторъ (ст. 2); онъ состоялъ изъ четырнадцати членовъ (ст. 4), причемъ одна половина ихъ, по ст. 5, назначалась монархомъ изъ дворянства, а другая изъ прочихъ сословій Финляндіи. Сосредоточеніе управленія краемъ въ рукахъ совѣта приводило къ тому, что роль генералъ-губернатора стушевывалась. По учрежденію 1809 г. она несравненно менѣе вліятельна, чѣмъ по положенію 1808 г., а инструкція генералъ-губернатору, получившая высочайшее утвержденіе 31-го Января 1812 г. [465]), окончательно подвердила, что власть генералъ-губернатора не конкурируетъ съ властью совѣта. Согласно § 5 этой инструкціи, если генералъ-губернаторъ не раздѣляетъ мнѣнія совѣта, то онъ въ правѣ представить особое мнѣніе монарху, но послѣднее не останавливаетъ приведенія въ исполненіе рѣшенія совѣта. По

[464]) С. П. Ф., I, 3 слл., прил., 1 слл. (издано на французскомъ языкѣ). Актъ 1809 г. подвергался за время своего существованія частичнымъ измѣненіямъ, которыя вошли въ выс. постановленіе 13 Сентября 1892 г. (Сб. пост. вел. княж. фин., 1892, № 30) объ учрежденіи Императорскаго финляндскаго сената, нынѣдѣйствующее. О переименованіи совѣта въ сенатъ—въ текстѣ ниже.

[465]) С. П. Ф., I, 20 слл.

инструкціи, генералъ-губернаторъ есть лишь органъ надзора за дѣятельностью сената, обладающій весьма мало опредѣленными полномочіями, и почетный глава этой высшей административной коллегіи [466]).

Права совѣта по силѣ актовъ 1809 и 1812 гг. ограничивались лишь тѣмъ, что высшая власть управленія естественно сохранялась въ рукахъ монарха. Въ учрежденіи 1809 г. граница между полномочіями совѣта и полномочіями монарха была проведена весьма точно. Ст. 15 говорила, что „все, до главнаго управленія судебною частью и государственнымъ хозяйствомъ касающееся, подлежитъ вѣдѣнію совѣта съ изъятіемъ дѣлъ и предметовъ, рѣшеніе коихъ, сообразно узаконеніямъ, принадлежитъ непосредственно Высочайшей власти“, и давала далѣе перечисленіе дѣлъ и предметовъ этой послѣдней категоріи; въ ст. 16 запрещалось совѣту собственной властью налагать новыя подати и утверждать бюджетъ, наконецъ, въ ст. 17 было установлено, что „вообще никакія законодательныя мѣры не могутъ быть принимаемы совѣтомъ“, причемъ онъ (ст. 18) однако пользовался правомъ „представлять на Высочайшее усмотрѣніе мнѣніе свое о признаваемыхъ онымъ нужными поясненіяхъ въ постановленіяхъ и узаконеніяхъ“ [467]).

Между верховной властью и совѣтомъ не было поставлено никакихъ органовъ общей имперской администраціи. Въ проектѣ перваго акта по дѣламъ финляндскаго управленія, создавшемъ комитетъ главнаго правленія Финляндіи, содержался, между прочимъ, § 11, гласившій—„генералъ-губернаторъ представляетъ всѣ дѣла

---

466) Попытка усилить значеніе генералъ-губернаторской должности и предоставить ей активныя полномочія сдѣлана была впервые въ такъ называемую Бобриковскую эпоху. Постановленіе 26 Марта 1903 г. (выработанное коммисіей В. К. Плеве) въ ст. I устанавливало: „Финляндскій генералъ-губернаторъ есть высшій представитель государственной власти и Главный Начальникъ гражданскаго управленія во ввѣренномъ ему краѣ“. Въ соотвѣтствіи съ этимъ общимъ правиломъ редактированы и остальныя постановленія этого акта. Актъ былъ отмѣненъ, въ числѣ другихъ мѣръ Бобриковскаго періода, манифестомъ о возстановленіи закономѣрнаго порядка въ краѣ 22 Октября (4 Ноября) 1905 г.

467) „Таковыя представленія, говорится въ концѣ статьи, имѣютъ быть слѣдствіемъ зрѣлаго разсужденія и не будутъ дѣйствительны, доколѣ не удостоятся высочайшаго утвержденія“.

по ихъ принадлежности чрезъ министровъ, отъ коихъ равнымъ образомъ получаетъ и Высочайшія повелѣнія“; противъ этого параграфа Александръ I надписалъ: „Кромѣ сего пункта, всѣ же представленія дѣлать мнѣ“. Такимъ образомъ несомнѣнно, что самого начала было сознательно обособлено финляндское управленіе отъ остального управленія имперіи. И дѣйствительно ни въ актѣ 1809 г., ни въ актѣ 1812 г. нѣтъ никакихъ слѣдовъ подчиненія финляндскаго управленія общему.

При такихъ условіяхъ естественно было появленіе особаго докладчика по финляндскимъ дѣламъ. Таковымъ въ извѣстной мѣрѣ являлся, какъ указано выше, самъ сенатъ, который имѣлъ право по учрежденію 1809 г. возбуждать передъ монархомъ представленія законодательнаго характера. Но этого было не достаточно, ибо, во-первыхъ, сенатъ находился въ Финляндіи, а монархъ въ Петербургѣ, и нуженъ былъ посредникъ между ними, а во-вторыхъ, нѣкоторыя финляндскія дѣла поступали къ монарху и изъ другихъ учрежденій края, напримѣръ, хотя бы, отъ генералъ-губернатора. Отсюда появленіе фигуры особаго докладчика финляндскихъ дѣлъ при монархѣ, будущаго министра статсъ-секретаря великаго княжества. Происхожденіе этой должности таково. Высочайшей инструкціей 26 Октября 1811 г. [468]) была образована „Финляндская Коммисія“, цѣлью которой (§ 1) было „разсмотрѣніе и пріуготовленіе дѣлъ, кои по кореннымъ законамъ сей страны и по учрежденію Финляндскаго совѣта, принадлежатъ къ непосредственному разрѣшенію верховной власти“; въ § 7 этого акта было сказано: „Учреждается званіе Статсъ-Секретаря Финляндскихъ дѣлъ. Статсъ-Секретарь опредѣляется изъ обывателей Финляндіи по Высочайшему утвержденію. Онъ докладываетъ намъ по дѣламъ, имѣетъ въ Коммисіи голосъ равный прочимъ членамъ и пользуется всѣми правами, въ предъидущихъ статьяхъ имъ присвоенными“. Финляндская коммисія была упразднена въ началѣ царствованія императора Николая и всѣ полномочія по докладу дѣлъ финляндскаго управленія перешли къ статсъ-секретарю. Манифестъ 17 Марта 1826 г. [469]), которымъ эта реформа была осуществлена, устанавливалъ, что „къ

---

468) Якубовъ, 273 слл.
469) С. П. Ф., I, 124 слл.

Статсъ-Секретарю поступаютъ всѣ дѣла, относящіяся до общаго гражданскаго управленія Финляндіи, кои, по кореннымъ законамъ и основнымъ постановленіямъ онаго края, подлежатъ разсмотрѣнію и разрѣшенію Высочайшей власти". Статсъ-секретарь долженъ былъ докладывать эти дѣла и сообщать Высочайшія повелѣнія генералъ-губернатору (§§ 1 и 2) [470]).

Отношеніе созданнаго перечисленными актами финляндскаго управленія къ общему управленію имперіи нѣкоторое время оставалось не урегулированнымъ. Въ § 14 манифеста 1826 г. появляется первое правило по этому поводу, опредѣляющее однако не зависимость одного управленія отъ другого, а порядокъ сношеній министерствъ съ финляндскими властями. Тотъ же характеръ имѣлъ и позднѣйшій актъ 1834 г., о внесеніи дѣлъ по управленію Финляндскаго генералъ-губернатора въ комитетъ министровъ и о формѣ разсмотрѣнія и изложенія оныхъ, гдѣ было сказано: „Финляндскій генералъ-губернаторъ въ отношеніи къ Управляющему дѣлами комитета министровъ изъясняетъ, что Его Императорское Величество, пріемля во вниманіе, что, по тѣснымъ связямъ Великаго Княжества Финляндскаго съ прочими частями имперіи, встрѣчаются иногда дѣла, кои, имѣя ближайшее отношеніе къ обоимъ управленіямъ, требуютъ какъ съ той, такъ и съ другой стороны разсмотрѣнія и соображенія, и что въ такихъ случаяхъ, при отдѣльныхъ съ которой либо стороны представленіяхъ Его Величеству, не могутъ быть изложены въ совокупности всѣ обстоятельства дѣла, Высочайше повелѣть изволилъ предоставить ему, финляндскому генералъ-губернатору, вносить о подобныхъ дѣлахъ, если оныя впрочемъ не требуютъ измѣненія дѣйствующихъ въ Финляндіи узаконеній, записки въ комитетъ министровъ, съ тѣмъ, чтобы оныя представлялись на усмотрѣніе Его Величества съ заключеніями комитета и чтобы послѣдовавшія такимъ образомъ Высочайшія повелѣнія сообщаемы были князю Меньшикову для объявленія оныхъ къ исполненію по Финляндіи установленнымъ порядкомъ". По смыслу акта 1834 г.

470) Именнымъ указомъ 6018 Декабря 1834 г. статсъ-секретарь переименованъ въ министра статсъ-секретаря. Значеніе этого переименованія въ указѣ не объяснено. Указъ напечатанъ въ П. С. З., 7618. Въ С. П. Ф. нѣтъ, а у Якубова, 317 въ его собственномъ переводѣ со шведскаго.

разсмотрѣніе въ комитетѣ министровъ записокъ генералъ-губернатора являлось скорѣе особымъ порядкомъ совмѣстнаго доклада монарху общихъ и мѣстныхъ учрежденій по нѣкоторымъ дѣламъ, нежели результатомъ какого-либо подчиненія Финляндіи имперскимъ властямъ [471]). Такое положеніе осталось неизмѣннымъ въ теченіе ряда десятилѣтій, и только начиная съ 1891 г. стали дѣлаться попытки установить зависимость финляндскихъ властей отъ русскихъ [472]).

Если спросить себя, являлась ли вся созданная перечисленными актами десятыхъ и двадцатыхъ годовъ минувшаго столѣтія система управленія Финляндіи осуществленіемъ того, будто-бы вытекавшаго изъ грамоты 1809 г. правового положенія, что русскій монархъ послѣ изданія этой грамоты управляетъ Финляндіей по силѣ и въ предѣлахъ финляндской конституціи, т. е. шведскихъ зако-

---

[471]) Кодификаторъ внесъ это положеніе въ сводъ, гдѣ оно составляло ст. 27, 46 и 61, т. I, ч. 2, Учр. Сов. и Ком. Мин., изд. 1892 г., а затѣмъ вошло въ ст. 8 Учр. Сов. Мин. по изд. 1906 г. и понынѣ въ немъ остается.

[472]) Основные акты въ указанномъ направленіи—высочайшее постановленіе 1891 г. и выс. утв. 20 Мая 1908 г. положеніе совѣта министровъ. Въ первомъ изъ нихъ было установлено, что министръ статсъ-секретарь Финляндіи, предварительно всеподданнѣйшаго доклада проектовъ новыхъ законовъ для великаго княжества, а также предложеній финляндскому сейму, долженъ запрашивать министровъ имперіи и ихъ заключеніе представлять государю; Сб. пост. в. к. ф., 1891, № 27; второй актъ—выс. утв. 20 Мая 1908 г. положеніе совѣта министровъ (включено въ Продолженіе Свода 1908 г. какъ прил. въ ст. I, прим. 2 Учр. Сов. Мин.)—шелъ несравненно дальше и окончательно разрывалъ съ традиціей самостоятельности финляндскаго управленія; по силѣ этого указа всѣ сколько-нибудь существенныя дѣла финляндскаго управленія вносятся въ совѣтъ министровъ и въ случаѣ возраженій со стороны совѣта докладываются не иначе, какъ совмѣстно министромъ статсъ-секретаремъ и предсѣдателемъ совѣта министровъ или подлежащимъ министромъ имперіи. Этотъ указъ вызвалъ серьезный конфликтъ, и признается въ Финляндіи не закономѣрнымъ. Для его анализа полезно сопоставить рѣчь П. А. Столыпина въ гос. думѣ 6 Мая 1908 г. и вообще пренія по поводу запросовъ, внесенныхъ въ думу въ Февралѣ того же года, съ одной стороны (Гос. Дума, трет. соз.; стен. отч., сес. I, ч. II, 2913 слл., ч. III, 365 слл., 618 слл., 1228 слл.; Прил. къ стен. отч., трет. соз., сес. I, т. I, 502 слл., 591 слл., 866 слл., 935 слл.) и, съ другой, книгу Мехелина. Разногласія по русско-финляндскимъ вопросамъ, 1908, 90 слл. и статью Горенберга. Запросъ о дѣйствіяхъ финляндскаго министра статсъ-секретаря, Право, 1908, 417 слл.

новъ XVIII вѣка, то отрицательный отвѣтъ не можетъ подлежать сомнѣнію. Изъ 59 статей формы правленія болѣе половины касались устройства управленія и суда Швеціи и вѣдомства отдѣльныхъ ея учрежденій; такъ какъ форма правленія была закономъ основнымъ, то съ конституціонной точки зрѣнія ни одно изъ этихъ постановленій не могло подлежать измѣненію безъ согласія земскихъ чиновъ. Между тѣмъ въ результатѣ актовъ, которые мы изучили, была создана система управленія и суда, ничего общаго съ правилами формы правленія не имѣвшая. Во многихъ случаяхъ нельзя даже установить никакой, хотя бы, отдаленной аналогіи между сложившимся государственнымъ порядкомъ Финляндіи и шведскими образцами; въ этомъ убѣждаетъ простое чтеніе формы правленія, и всѣ попытки обосновать это сходство въ подробностяхъ осуждены на полное безплодіе [473]). Нельзя, съ другой стороны, отрицать, какъ

[473]) Приведу одинъ примѣръ того, насколько безплодны попытки искать въ учрежденіяхъ великаго княжества параллелизмъ съ старыми шведскими учрежденіями. Возьму финлядскій статсъ-секретаріатъ. Вопросъ о томъ, въ какой мѣрѣ должность министра статсъ-секретаря опирается въ своемъ существованіи на формѣ правленія 1772 г. и актѣ соединенія и охраненія 1789 г., былъ затронутъ въ преніяхъ государственной думы по дѣламъ Финляндіи въ Маѣ 1908 г. Д. Милюковъ сказалъ: „Позвольте мнѣ сказать Вамъ, что инструкція 1826 г. Статсъ-Секретарю ссылается на коренные законы и на основныя постановленія, тоже самое дѣлаетъ инструкція 1811 г., ссылаясь на основные законы, кои сей странѣ свойственны и Нами ей удостовѣрены. И, дѣйствительно, разверните эти законы, разверните туже Форму правленія и Актъ безопасности, и Вы найдете, что §§ 21 и 4 перваго документа и § 1 второго документа цѣликомъ регулируютъ отношенія статсъ-секретаря къ верховной власти и устанавливаютъ право непосредственнаго доклада“. (Зас. 12 мая 1908 г. Гос. Дума, трет. соз., стен. отч., сес. I, ч. III, стр. 435). Д. графъ Беннигсенъ представилъ на это слѣдующія, совершенно основательныя, возраженія: „Засимъ дѣлалось здѣсь указаніе на инструкцію Министру Статсъ-Секретарю 1826 г. Въ этой инструкціи, въ ея заголовкѣ, дѣйствительно и говорилось, что Государь Императоръ Николай Павловичъ признавалъ необходимымъ опредѣлить постановку этой должности въ соотвѣтствіи съ основными законами; но засимъ, то указаніе, которое мы здѣсь слышали относительно того, что соотвѣтствіе заключается въ томъ, что въ Формѣ правленія есть указаніе на статсъ-секретарей и что поэтому именно должность статсъ-секретаря учреждена и у насъ, едва ли представляется справедливымъ, ибо въ нашей литературѣ указывалось, что должность статсъ-секретаря по Формѣ правленія представляется совершенно иною, чѣмъ та должность, ко-

это часто дѣлалось въ русской литературѣ, чтобы въ этой организаціи шведское конституціонное право не играло никакой роли. Созданные русской властью финляндскія учрежденія Александръ I и его агенты въ краѣ несомнѣнно связывали съ подтвержденными краю правами и конституціей. Мысль эта неоднократно и торжественно высказывалась. При открытіи въ 1809 г. совѣта, будущаго сената, тогдашній генералъ-губернаторъ Барклай де Толли сказалъ: „Его Императорское Величество, нашъ Всемилостивѣйшій Государь, занимаясь безпрестанно благомъ своихъ народовъ, распространяетъ не менѣе свои отеческія заботы на новыхъ подданныхъ великаго княжества финляндскаго. Предоставляя имъ управленіе, согласное съ ихъ древними конституціями, Его Императорское Величество соблаговолилъ одобрить и утвердить установленіе правительственнаго совѣта“ [474])... Таже точка зрѣнія проникаетъ цѣликомъ одинъ изъ законодательныхъ актовъ о сенатѣ, а именно постоянно вспоминаемый въ полемикѣ по финляндскому во-

---

торая учреждена въ настоящее время. Тамъ было нѣсколько статсъ-секретарей, въ родѣ статсъ-секретарей нашего государственнаго совѣта, это были только чиновники, а нынѣшній является докладчикомъ по дѣламъ всего Великаго Княжества Финляндскаго. Едва ли подобная аналогія можетъ дать какіе-либо положительные результаты“ (Зас. 13 Мая 1908 г. Гос. Дума, трет. соз., Стен. отч., сес. I, ч. III, 680 слл.). Для разъясненія этого спора приведемъ цитировавшіеся §§ шведскихъ актовъ. § 21 формы правленія дѣйствительно говоритъ о статсъ-секретаряхъ: „Четвертая коллегія Государства есть Государственная Канцелярія, въ коей всегда предсѣдательствуетъ одинъ изъ Государственныхъ Совѣтниковъ, имѣя при себѣ засѣдателями одного или болѣе Государственныхъ Совѣтниковъ, одного гофъ-канцлера, статсъ-секретаря и обыкновенныхъ канцелярскихъ совѣтниковъ... Статсъ-секретарю наиточнѣйше наблюдать и смотрѣть за тѣмъ, чтобы исходящія бумаги въ сходствіе разрѣшенія Его Королевскаго Величества и протоколовъ наискорѣйше, вѣрно и хорошимъ порядкомъ были написаны и отправляемы безъ малѣйшаго упущенія по какой бы то ни было причинѣ...“ § 4 о статсъ-секретаряхъ ничего не говоритъ, какъ равно и § 1 акта соединенія и безопасности. Они лишь указываютъ, что государственные должности замѣщаются „природными шведами“. Приведенный текстъ убѣждаетъ, что ссылка акта 1826 г. на основные законы дѣйствительно отнюдь не могла имѣть въ виду должности шведскаго статсъ-секретаря въ той ея формулировкѣ, какъ установлено было въ формѣ правленія 1772 г. (Ср. Ординъ. Откуда пошли финляндскіе статсъ-секретари? въ Собраніи сочиненій по финляндскому вопросу, I, 59 слл.).

[474]) Цит. по переводу Берендтса, II, 75 съ французскаго.

просу высочайшій манифестъ объ именованіи правительствующаго совѣта императорскимъ финлиндскимъ сенатомъ 9/21 Февраля 1816 г. Вотъ наиболѣе существенныя части этого акта. „Бывъ удостовѣрены, что конституція и законы, къ обычаямъ, образованію и духу финляндскаго народа примѣненные, съ давнихъ временъ положившіе основаніе гражданской его свободѣ и устройству, не могли бы быть ограничиваемы и отмѣняемы, безъ нарушенія оныхъ, Мы, при воспріятіи царствованія надъ симъ краемъ, не только торжественнѣйше утвердили конституцію и законы сіи съ принадлежащими на основаніи оныхъ каждому финляндскому согражданину особыми правами и преимуществами, но по предварительномъ разсужденіи о семъ съ собравшимися земскими края сего чинами учредили особенное правительство подъ названіемъ Правительствующаго Совѣта, составленнаго изъ коренныхъ финляндцевъ, который доселѣ управлялъ гражданской частью края сего и рѣшалъ судебныя дѣла, въ качествѣ послѣдней инстанціи, не зависѣвъ ни отъ какой другой власти, кромѣ власти закона и сообразующейся съ оными Монаршей Нашей воли. Таковыми мѣрами доказавъ Наше доброе расположеніе, которое имѣли и впредь будемъ имѣть къ финляндскимъ вѣрноподданнымъ Нашимъ, надѣемся Мы, что довольно утвердили на всегдашнія времена данное Нами обѣщаніе о святомъ сохраненіи особенной конституціи края сего подъ державою Нашею и Наслѣдниковъ Нашихъ“. Далѣе говорилось, что окончаніе европейской войны дало имп. Александру возможность посвятить себя занятіямъ „на управленіе внутренними дѣлами государства Нашего, а въ числѣ оныхъ и касающимися особенно до Финляндіи“ и что „для вящшаго ознаменованія намѣренія Нашего объ упомянутомъ мѣстномъ управленіи края сего и непосредственнаго отношенія онаго къ лицу Нашему“ повелѣвалось переименовать совѣтъ въ императорскій финляндскій сенатъ, съ сохраненіемъ всѣхъ прежнихъ о немъ постановленій [475]). Можно указать далѣе, что въ манифестѣ объ учрежденіи статсъ-секретаріата 1826 г. снова повторялись тѣже мысли. „Желая при томъ, говорилось въ немъ, установить для Финляндіи сообразный съ утвержденными Нами коренными законами и основными постановленіями сего края порядокъ

---

[475]) С. П. Ф., I, 59 слл

по докладу Намъ дѣлъ, зависящихъ отъ разрѣшенія Высочайшей власти, Мы, сохраняя званіе Статсъ-Секретаря Великаго Княжества Финляндіи, утверждаемъ симъ для онаго инструкцію слѣдующаго содержанія...“.

Что разумѣлось, когда говорилось, что созданный въ Финляндіи административный строй соотвѣтствовалъ „конституціи и законамъ“ края? Не легко на этотъ вопросъ отвѣтить съ полной точностью. Въ манифестѣ 1816 г. отмѣчены три особенности организаціи сената, которыя, повидимому, и ставятся въ связь въ „конституціей и законами“: его коллегіальность, его непосредственную подчиненность монарху и участіе въ немъ лишь финляндцевъ. Нѣтъ сомнѣнія, что такая характеристика сената представляетъ аналогію съ тѣмъ, какъ въ шведскихъ актахъ характеризуется государственный совѣтъ; по формѣ правленія этотъ шведскій совѣтъ являлся на самомъ дѣлѣ обязательнымъ и непосредственнымъ совѣтчикомъ короля, долженъ былъ состоять „изъ благородныхъ шведовъ“ и имѣлъ коллегіальный составъ, причемъ въ коллегіи во многихъ случаяхъ королю не принадлежало даже рѣшающаго голоса (votum decisivum) (§§ 4 и 8).

Но эти аналогіи все же не даютъ права сказать, что въ законодательствѣ десятыхъ и двадцатыхъ годовъ въ самомъ дѣлѣ безусловно господствуютъ начала шведской конституціи, что русскій законодатель, издавая эти акты, въ самомъ дѣлѣ развивалъ исключительно мысли этой конституціи, лишь приспособляя ее къ новымъ обстоятельствамъ, а не создавая ничего своего, ничего новаго. Различіе въ подробностяхъ настолько велико, что доказывать этотъ тезисъ финляндцамъ приходилось всегда при помощи построенія нѣкоторыхъ отвлеченныхъ формулъ, будто бы составляющихъ все содержаніе шведскихъ актовъ и будто бы утвержденныхъ грамотой 1809 г. Наиболѣе распространено въ Финляндіи слѣдующее построеніе: „Утвержденные имп. Александромъ I для Финляндіи, говорится, напримѣръ, во всеподданнѣйшемъ представленіи сейма 1899 г., коренные законы составляютъ, какъ имп. Александръ многократно самъ высказывался, конституцію, и послѣдняя постановляетъ между прочимъ, что... монархъ властвуетъ и управляетъ

при содѣйствіи мѣстныхъ властей"[476]). Нѣтъ сомнѣнія, что такое положеніе не подтверждается въ актахъ царствованія Александра I и Николая I. Подъ финляндскими властями здѣсь подразумѣваются, очевидно, власти, дѣйствующія по силѣ финляндской конституціи. Такихъ властей въ Финляндіи нѣтъ; не говоря уже о генералъ-губернаторѣ, который всегда разсматривался, какъ представитель русской власти въ краѣ[477]), сенатъ и министръ статсъ-секретарь несомнѣнно созданы актомъ русскаго монарха и дѣйствуютъ на основаніи именно этихъ актовъ, а не шведской конституціи. Далѣе не всѣ административныя власти края, по силѣ этихъ русскихъ актовъ, построены на необходимомъ замѣщеніи должностей финляндцами. Только въ отношеніи членовъ сената это начало установлено законодательствомъ, но генералъ-губернаторъ и министръ статсъ-секретарь по акту 1826 г. могутъ быть не финляндцами[478]).

Но если даже допустить, что съ утвержденіемъ стараго публичнаго права въ Финляндіи возникла дѣйствующая по финляндской конституціи законодательная власть и власть управленія, т. е. два правовыхъ положенія, противорѣчащихъ исторической дѣйствительности, то къ нимъ пришлось бы все же сдѣлать весьма существенную оговорку, а именно сказать, что во всякомъ случаѣ въ

---

[476]) Der Ausserord. Finl. Landtag, 165. Эта формула многократно повторялась и можетъ считаться однимъ изъ краеугольныхъ камней финляндской доктрины. См. напр. мнѣніе финляндскихъ членовъ въ комисіи П. А. Харитонова, Матеріалы, 160; Мехелинъ, Разногласія, 118, и др.

[477]) Можно отмѣтить, какъ курьезъ, что въ проектѣ формы правленія комитета Вейсенберга, § 23, о генералъ-губернаторѣ говорилось, что онъ назначается „изъ финскихъ или русскихъ людей", причемъ какъ источникъ этого правила приводился „обычай". Только разъ, въ первые мѣсяцы послѣ присоединенія края, генералъ-губернаторомъ былъ финляндецъ, и едва ли это можетъ служить доказательствомъ „обычая" того содержанія, какъ указываетъ § 23.

[478]) Въ Финляндіи доказываютъ, что министръ статсъ-секретарь долженъ быть непремѣнно финляндцемъ (ср. напр. § 17 проекта комисіи Вейсенберга), ссылкою на то самое отождествленіе министровъ статсъ-секретарей съ шведскими статсъ-секретарями, съ которымъ мы уже знакомы. См. выше прим. 473. Мы уже говорили, что въ данномъ вопросѣ ссылка на форму правленія 1772 г. представляется совершенно искусственной.

предѣлахъ великаго княжества, рядомъ съ мѣстнымъ правомъ, дѣйствовало и общее русское право. Положеніе — „великое княжество Финляндское управляется согласно съ своей конституціей и прочими законами Финляндіи“—во всякомъ случаѣ можетъ пониматься лишь условно; слова „великое княжество финляндское“ надо разумѣть въ своеобразномъ смыслѣ не особой территоріи, исключительно и цѣликомъ подчиненной своей власти, а чего-то логически меньшаго, ибо внѣ спора, что на эту территорію проникаетъ въ большихъ дозахъ чужая, съ точки зрѣнія финляндской доктрины, власть [479]). Оставляю въ сторонѣ русское законодательство, относящееся до престолонаслѣдія и до дѣлъ внѣшнихъ; мы знаемъ, финляндская доктрина признаетъ, что, по силѣ условій соединенія между Россіей и великимъ княжествомъ, край не имѣетъ собственной династіи и не ведетъ внѣшнихъ сношеній и потому здѣсь, съ ея точки зрѣнія, нельзя видѣть исключенія изъ ею защищаемаго общаго начала, что въ Финляндіи дѣйствуетъ только финляндское право.

Но вотъ нѣсколько другихъ вопросовъ, по коимъ безспорно на финляндской территоріи дѣйствуетъ общее русское право. Во-первыхъ, положеніе православной и католической церкви въ Финляндіи всегда опредѣлялось и нынѣ опредѣляется русскимъ закономъ. Въ Финляндіи существуютъ двѣ православныхъ епархіи—финляндская и выборгская, которыя цѣликомъ подчинены русскому церковному праву; римская католическая церковь въ великомъ княжествѣ составляетъ часть могилевской архіепископіи и подчинена тѣмъ законамъ, что дѣйствуютъ въ имперіи (ст. 17, 18, 23, 46 Уст. дух. дѣлъ, Св. Зак., Т. XI, ч. I, изд. 1896 г.).—Во-вторыхъ, всѣ русскія учебныя заведенія въ Финляндіи подвѣдомственны С.-Петербургскому учебному округу и дѣйствуютъ на основаніи русскихъ законовъ и указовъ (ст. 7, 12 и др. Уст. уч. учр. Св. Зак., Т. XI, ч. I, изд. 1893 г.). — Въ третьихъ, русскія военныя силы, расположенныя въ краѣ, русскія крѣпости и военные порты и т. д. подчинены русскому военному и военно-морскому законодательству; такъ, на-

---

479) На русскіе законы, дѣйствующіе въ Финляндіи, обращено было вниманіе главнымъ образомъ при изданіи закона 17 Іюня 1910 г. объ общеимперскомъ законодательствѣ. Ср. въ особ. объяснительную записку къ проекту, 36 слл.; всеп. представленіе сейма, 72 слл.

примѣръ, Свеаборгъ составляетъ русскій военный портъ второго разряда, управляемый на основаніи русскаго военно-морского законодательства [480]).—Въ четвертыхъ, между 1809 и 1836 гг. Финляндія составляла VIII округъ русскихъ водяныхъ и сухопутныхъ сообщеній [481]).—Въ пятыхъ, въ Финляндіи дѣйствуетъ русскій телеграфъ [482]).—Я не привожу дальнѣйшихъ примѣровъ дѣйствія русскаго закона въ Финляндіи, ибо по отношенію къ ряду другихъ дѣлъ компетенція русскихъ властей финляндской доктриною [483]) оспаривается или признается покоящейся на специальныхъ постановленіяхъ, за которыми въ Финляндіи признается значеніе финляндскихъ узаконеній [484]); но важно не количество этихъ примѣровъ; я хотѣлъ только показать, что, несмотря на подтвержденіе финляндской конституціи въ грамотѣ 1809 г., практика безспорно установила законность дѣйствія въ Финляндіи ряда общихъ русскихъ законовъ,

---

[486]) Ср. сборникъ изд. комиссіей Сергѣевскаго, Статьи Свода морскихъ постановленій, относящихся до В. Кн. Финляндскаго, 1909.

[487]) П. С. З., 23. 996, 9030.

[488]) Указъ 15 Января 1855 г. П. С. З., 28. 940. Ср. ст. 2, прим. I Уст. Тел. Св. Зак. Т. XIII, ч. I по прод. 1906 г.

[489]) Къ числу такихъ спорныхъ вопросовъ относится, напримѣръ, почта. Манифестомъ 31 Мая 1890 г., П. С. З., 6872, министру внутреннихъ дѣлъ было предоставлено вводить по почтовой части Финляндіи, взамѣнъ мѣстныхъ постановленій, правила и таксы, дѣйствующія въ имперіи, давать инструкціи чинамъ этого вѣдомства и производить ревизіи. Этотъ манифестъ въ Финляндіи считается не законнымъ, ср. Мехелинъ, Критическій разборъ закона 17/30 іюня 1910 года, 1910, 75 сл.: „манифестъ противорѣчитъ финляндскимъ основнымъ законамъ, требующимъ, чтобы всѣ отрасли финляндскаго управленія состояли въ вѣдѣніи финляндскихъ властей и подчинялись финляндскимъ законамъ и постановленіямъ“. Манифестъ 1890 г. представляетъ первый актъ активнаго вмѣшательства въ финляндскія дѣла, предпринятый послѣ царствованія Александра II—времени разцвѣта финляндской автономіи. Онъ дѣйствуетъ понынѣ. Ст. I прим. къ ст. 1 Уст. Почт., Св. Зак. Т. XII, ч. I, по прод. 1906 г.

[484]) Какъ примѣръ можно привести правило, по которому выходящія въ Финляндіи сочиненія на русскомъ языкѣ подвергаются узаконеніямъ, дѣйствующимъ въ имперіи. Оно покоится на Выс. постановленіи 1867 г., распубликованномъ въ Сб. пост. в. к. финл., 1867, № 15 (§ 3). Есть еще рядъ актовъ, изданныхъ русскими учрежденіями и затѣмъ самостоятельно распубликованныхъ въ Финляндіи. Эти акты перечислены во всеподданнѣйшемъ представленіи сейма 1910 г.

касающихся различныхъ вопросовъ мѣстной жизни и распространяющихся въ своемъ дѣйствіи и на финляндское въ собственномъ смыслѣ населеніе.

Сводя воедино все сказанное относительно созданной въ Финляндіи послѣ изданія грамоты 1809 г. системы управленія, приходится констатировать, что русскимъ закономъ въ краѣ учреждены были рядъ въ шведское время не существовавшихъ учрежденій и властей—сеймъ, сенатъ, генералъ-губернаторъ, министръ статсъ-секретарь, вѣдомство которыхъ и устройство частью покоилось на русскомъ законодательствѣ, спеціально для Финляндіи издававшемся, а частью на произведенныхъ русскою властью далеко не буквальныхъ и не полныхъ заимствованіяхъ нѣкоторыхъ основныхъ идей шведскаго конституціоннаго права XVIII вѣка, и что на ряду съ этимъ въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ на Финляндію было прямо распространено дѣйствіе общихъ законовъ имперіи и ея общихъ учрежденій.

Не слѣдуетъ, конечно, выводить отсюда, будто сохраненіе прежнихъ законовъ, обѣщанное императоромъ Александромъ I, было простою фразою безъ содержанія. Не говоря уже объ отмѣченныхъ аналогіяхъ въ устройствѣ центральныхъ учрежденій,—громадной важности вопросы мѣстной жизни остались послѣ утвержденія русской власти въ краѣ подчиненными шведскому праву. Сюда относятся, напримѣръ, вся прежняя налоговая система, бюджетное законодательство, судъ, законодательство гражданское и уголовное, мѣстное управленіе, церковное законодательство, законодательство сословное и т. д., и т. д.

Вотъ въ чемъ вылилась въ жизни грамота 1809 г. Результатомъ ея былъ такимъ образомъ нѣкоторый компромисъ между имперскимъ и мѣстнымъ шведскимъ правомъ. Картина, которую себѣ рисуютъ финляндцы, исторически не вѣрна; по мановенію грамоты русская власть въ краѣ не превратилась въ финляндскую и не исчезла въ своемъ русскомъ обликѣ. На самомъ дѣлѣ одна часть шведскаго права уступила свое мѣсто новому русскому праву, а другая сохранилась. Образовалась система, которую нельзя очертить простой геометрической линіей на подобіе того, какъ себѣ рисуютъ дѣло финляндцы. Граница между русскимъ правомъ и пра-

вомъ мѣстнымъ прошла по ломаной линіи. Да о правильности ея никто и не думалъ. Схематизмъ новѣйшихъ конструкцій и финляндскихъ, и русскихъ, былъ совершенно чуждъ законодательному творчеству и практикѣ ряда десятилѣтій послѣ завоеванія края.

И такой результатъ насъ поражать не можетъ. Удивляло бы обратное. Въ первой прокламаціи, обращенной къ финляндскому населенію, Финляндіи обѣщалось положеніе „наравнѣ съ прочими завоеванными Россійской Имперіей областями, кои пользовались и пользуются сохраненіемъ своихъ привилегій, свободнаго вѣроисповѣданія, вольностей, правъ и другихъ преимуществъ“. Именно эта программа и была выполнена. Какъ и въ другихъ русскихъ автономныхъ областяхъ сохраненіе правъ и вольностей значило и здѣсь не что иное, какъ именно компромиссъ между русской властью и мѣстнымъ правомъ. Въ деталяхъ можетъ быть различіе, но въ общемъ и цѣломъ несомнѣнно русская власть сдѣлала въ Финляндіи то же, что она много разъ осуществляла на окрайнахъ русскаго государства.

Автономія Финляндіи возникла однако гораздо позднѣе другихъ автономій и она перешла такую историческую грань, которую другія автономіи не переходили — грань между старымъ политическимъ кругозоромъ и кругозоромъ современнымъ. Это не могло не отразиться на ней. Мы знаемъ, что прежнія русскія автономіи живутъ идеями сословной монархіи, что имъ чужды начала конституціоннаго права въ ихъ современномъ смыслѣ, начала обязательности участія народнаго представительства въ законодательствѣ и обязательнаго доклада установленныхъ властей по дѣламъ управленія. Финляндія, хронологически переживъ всѣ остальныя русскія автономіи, дождалась времени, когда именно эти начала стали полагаться въ основу ея правового положенія въ составѣ Россіи. И такъ какъ, мы знаемъ, источники современной конституціонной идеи вообще несомнѣнно лежатъ именно въ старой сословной монархіи, то переходъ отъ первоначально дарованнаго великому княжеству права къ новому конституціонному не представлялъ затрудненій. Нельзя сказать однако, что переходъ этотъ былъ полнымъ, что дѣйствительно конституціонная идея получила въ двухъ своихъ основныхъ положеніяхъ закончен-

ное осуществленіе. Напротивъ того, финляндскій конституціонализмъ породилъ совершенно новыя, не извѣстныя первому періоду развитія края явленія. Программѣ финляндскаго конституціонализма была противопоставлена программа имперскаго господства надъ Финляндіей, программа, такъ же, какъ и финляндскій конституціонализмъ, почерпавшая свой источникъ въ правовомъ положеніи перваго періода, а это создало существенныя препятствія полному торжеству конституціонной идеи въ краѣ.

Переходъ къ конституціонализму относится къ 60-мъ годамъ минувшаго столѣтія; появленіе первыхъ проектовъ имперскаго законодательства—къ 90-мъ годамъ. Излагать въ подробностяхъ исторію обоихъ движеній, значило бы захватить всю новѣйшую эпоху жизни Финляндіи. Это не входитъ въ мои задачи, и я могу заняться лишь анализомъ внутренняго содержанія и значенія обоихъ явленій.

По окончаніи реформъ, создавшихъ автономію Финляндіи, во вторую половину царствованія имп. Александра I и въ царствованіе имп. Николая въ краѣ установился нѣкоторый законодательный status quo. Согласно традиціи, вступивъ на престолъ, имп. Николай далъ Финляндіи грамоту, повторявшую безъ измѣненій текстъ грамоты 1809 г., т. е. „утвердилъ и удостовѣрилъ религію, коренные законы, права и преимущества, коими каждое состояніе сего княжества въ особенности и всѣ подданные, оное населяющіе, отъ мала до велика, по конституціямъ ихъ доселѣ пользовались“ [485]) Если сеймъ ни разу не созывался послѣ 1809 г., то отсюда вовсе не выводилось, что его не должно быть по кореннымъ законамъ. Напротивъ того, его участіе въ изданіи нѣкоторыхъ законовъ считалось необходимымъ. Такъ, въ выс. объявленіи 21 Апрѣля 1826 г. о ссылкѣ осужденныхъ къ смертной казни, но отъ оной помилованныхъ преступниковъ на публичную работу въ отдаленныя сибирскія губерніи [486]), было сказано, что „обстоятельства и время нынѣ не позволяютъ представить на разсужденіе сеймовыхъ чиновъ предположеніе объ отмѣнѣ“ уголовнаго уложенія великаго княжества. Съ другой стороны, финляндскія администра-

---

485) С. П. Ф., I, 120.

486) С. П. Ф., I, 128. Другіе примѣры приведены въ „возраженіяхъ“ финляндскаго министра статсъ-секретаря фонъ-Дена на записку графа Гейдена, внесенную въ совѣщаніе Бунге 1891—1893 гг. Журналы, 74 сл.

ивныя учрежденія стойко защищали [487]) установленный порядокъ доклада дѣлъ по Финляндіи, ссылаясь на соотвѣтствіе его кореннымъ законамъ.

Положеніе дѣлъ существенно измѣнилось въ царствованіе императора Александра II. Уже въ самомъ его началѣ въ странѣ выдвинута была программа, выражавшаяся въ лозунгѣ—„созывъ сейма". Мало по малу этотъ лозунгъ сталъ всеобщимъ, и его усвоилъ себѣ и императоръ Александръ II. „Первые годы царствованія императора Александра II, говоритъ финляндскій историкъ, до созыва имъ земскихъ чиновъ, могутъ быть сравнены съ періодомъ ледохода, когда морозъ еще борется съ тепломъ и попеременно одерживаетъ верхъ то та, то другая сила, пока, наконецъ, весна не войдетъ въ свои права окончательно" [488]). Дѣйствительно прошло около семи лѣтъ съ той минуты, какъ въ первый разъ слова „созывъ сейма" были произнесены въ Финляндіи, пока рѣшеніе объ этомъ созрѣло. Первый актъ въ указанномъ направленіи свидѣтельствовалъ, насколько не ясны были представленія о значеніи будущаго сейма. 10 Апрѣля 1861 г. былъ высочайше утвержденъ манифестъ, созывавшій особую коммисію для разработки законодательныхъ вопросовъ, впредь до созыва сейма, обѣщавшагося въ неопредѣленномъ будущемъ, причемъ государь выражалъ намѣреніе утвердить представленія коммисіи въ качествѣ законовъ. Этотъ актъ вызвалъ въ Финляндіи взрывъ неудовольствія, и объявленіемъ 11 Августа того же года пришлось заявить, что коммисія будетъ имѣть лишь совѣщательный характеръ. Послѣ двухлѣтнихъ новыхъ колебаній 6/18 Іюня 1863 г. императоръ Александръ II подписалъ повелѣніе о созваніи чиновъ на общій сеймъ въ Гельсингфорсѣ [489]), въ которомъ сказано было, что монархъ „обратилъ всемилостивѣйшее вниманіе на то, что множество особенно важныхъ и имѣющихъ вліяніе на развитіе дальнѣйшаго благосостоянія великаго княжества фин-

---

[487]) Особенно характерны въ этомъ отношеніи жалоба, принесенная сенатомъ на генералъ-губернатора Закревскаго 4/16 Мая 1825 г. и всеподданнѣйшая записка Закревскаго 2 Февраля 1826 г., напечатанныя въ бумагахъ послѣдняго въ Сборникѣ И. Р. И. О., 1891, 459 слл.

[488]) Рейнъ, Іоганъ Вильгельмъ Снельманъ, II, 1903, 97. Это сочиненіе и Бородкинъ, Исторія Финляндіи. Время императора Александра II, 1908 даютъ весьма полныя данныя относительно періода созыва сейма.

[489]) Сб. п. в. к. финл., 1863, № 22.

ляндскаго дѣлъ, требуютъ разсмотрѣнія и содѣйствія земскихъ чиновъ, для полученія такого рѣшенія, какое Мы ко благу края имѣемъ въ виду“, и предписывалось открыть общій сеймъ. Далѣе слѣдовали правила, которыми опредѣлялся составъ сейма. Высочайшее повелѣніе 6/18 Іюня 1863 г. еще сохраняло на себѣ слѣды той недоговоренности, которую мы видѣли въ актахъ, относившихся къ сейму въ Борго. Во первыхъ, изъ повелѣнія нельзя ясно заключить, будетъ-ли онъ имѣть права законосовѣщательныя, какъ борскій сеймъ, или же законодательныя права. Во-вторыхъ, самая организація сейма, въ частности порядокъ выборовъ, продолжала трактоваться какъ основывающаяся лишь частью на прежнемъ конфирмованномъ шведскомъ правѣ, а именно въ отношеніи рыцарства и дворянства, для другихъ сословій же въ повелѣніи устанавливались новыя правила. Эти двѣ характерныя особенности акта о созывѣ сейма свидѣтельствовали, что переходъ къ современному законодательному сейму, не подготовленный предшествующимъ развитіемъ финляндскаго права, совершился далеко не сразу. Однако рѣшеніе созвать земскіе чины, принятое послѣ многихъ колебаній, послужило всеже поворотнымъ пунктомъ въ развитіи мѣстнаго правопорядка. Въ рѣчи, которою императоръ Александръ II открылъ сеймъ и текстъ которой былъ выработанъ при ближайшемъ участіи финляндцевъ, уже ясно чувствуется наступленіе конституціонной, въ современномъ смыслѣ этого слова, эры. Въ ней говорилось о томъ, что рядъ важныхъ для края вопросовъ не могъ быть рѣшенъ ранѣе, такъ какъ рѣшеніе зависѣло отъ „содѣйствія чиновъ“ (coopération des Etats), что нынѣ монархъ, созвавъ сеймъ, передаетъ ему „проекты законовъ“, которыми онъ долженъ заняться, что отъ сеймового рѣшенія зависитъ измѣненіе налоговаго законодательства (c'est à vous de décider de l'urgence et de l'étendue de ces mesures); затѣмъ было сказано, что императоръ Александръ II намѣренъ охранять начала конституціонной монархіи (en maintenant le principe monarchique constitutionnel inhérent aux moeurs du peuple finlandais et dont toutes ses lois et ses institutions portent le caractère), но въ тоже время онъ готовъ согласиться на расширеніе правъ сейма въ области налоговой [490]).

---

[490]) Текстъ, между прочимъ, въ Актахъ, 46.

Эта рѣчь предрѣшала дальнѣйшій ходъ дѣлъ, и послѣдующая практика развивалась въ предуказанномъ ей направленіи. Она придала сейму, начавшему регулярно собираться послѣ 1863 г., законодательный характеръ. Сеймъ превратился на практикѣ въ парламентъ. Но именно благодаря тому, что новый порядокъ выработанъ былъ практикой, а не явился результатомъ какихъ-либо спеціальныхъ законодательныхъ актовъ, начало необходимаго участія сейма въ законодательствѣ общемъ и бюджетномъ долго оставалось нигдѣ не выраженнымъ въ общей и ясной формѣ. Неуспѣхъ всѣхъ попытокъ выработать новую форму правленія, въ которой должно было найти себѣ мѣсто соотвѣтствующее общее правило, намъ уже извѣстенъ. Новыя начала получали лишь частныя и болѣе или менѣе случайныя выраженія въ законодательствѣ. Сначала лишь въ отношеніи основного законодательства оказалось возможнымъ оформить новое пониманіе роли сейма. Въ выработанномъ земскими чинами 1867 г. сеймовомъ уставѣ, получившемъ утвержденіе императора Александра II 3/15 Апрѣля 1869 г. [491]), былъ включенъ слѣдующій параграфъ: „Изданіе, поясненіе или отмѣна основного закона можетъ послѣдовать не иначе, какъ по предложенію Государя Императора и Великаго Князя и съ согласія всѣхъ сословій; предложеніе же по таковому разрѣшается на сеймѣ, на которомъ оно послѣдовало, или же, если по крайней мѣрѣ два сословія того требуютъ, оставляется не рѣшеннымъ до слѣдующаго сейма, когда оно имѣетъ быть принято къ окончательному разсмотрѣнію. Относительно вопросовъ объ измѣненіи или отмѣнѣ данныхъ сословіямъ привилегій, льготъ и преимуществъ, или о пожалованіи новыхъ привилегій, дѣйствуютъ узаконенія, установленныя о томъ въ формѣ правленія“. Оставляю въ сторонѣ вторую часть приведеннаго правила вопросъ о сословныхъ привилегіяхъ въ настоящее время значенія не имѣетъ. Но первое положеніе имѣло и имѣетъ большую важность. Хотя по своему прямому смыслу оно представляетъ правило значенія формальнаго, опредѣляющее порядокъ голосованія, но несомнѣнно оно исходитъ изъ той предпосылки, что основные законы могутъ измѣняться не иначе, какъ съ согласія сейма. И эта предпосылка § 71, въ которой не хватало опредѣленія понятія „основ-

---

491) Сб. п. в. к. финл., 1869 г., № 11.

ные законы", понятія, которое до сихъ поръ не поддается ясному и точному опредѣленію, развивалась и дополнялась заключительнымъ § 83 устава, гдѣ было сказано: „Настоящій сеймовый уставъ имѣетъ во всѣхъ своихъ частяхъ пребывать ненарушимымъ основнымъ закономъ для монарха и земскихъ чиновъ Финляндіи, до измѣненія или отмѣны онаго совокупнымъ рѣшеніемъ".

Второе аналогичное дополненіе къ установленному такимъ образомъ правилу, что основной законъ можетъ быть измѣненъ лишь съ согласія земскихъ чиновъ, было сдѣлано манифестомъ 6/18 Декабря 1878 г. „Высочайше одобривъ и утвердивъ сего числа, говорилось въ немъ, принятый Земскими чинами Финляндіи Уставъ о воинской повинности въ Великомъ Княжествѣ, Мы, согласно представленію сейма, признали за благо Высочайше повелѣть нижеслѣдующіе §§-ы устава, въ виду особеннаго ихъ значенія и отчасти заключающихся въ нихъ измѣненій основныхъ законовъ, а именно: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 13, 19, 20, 120, 121, 122 и 123, считать основными законами". [492])

Впервые начало необходимаго участія сейма въ общемъ законодательствѣ, по старому сеймовому уставу касавшееся лишь основного, было выражено сеймовымъ уставомъ 7/20 Іюля 1906 г. [493]). § 75 его говоритъ о порядкѣ представленія монарху законопроектовъ, принятыхъ сеймомъ „вслѣдствіе предложеній монарха объ изданіи, измѣненіи, поясненіи или отмѣнѣ основного закона или вслѣдствіе предложенія или моціи относительно другого закона, зависящаго отъ согласнаго рѣшенія монарха и сейма"; такимъ образомъ, если не прямо, то во всякомъ случаѣ вполнѣ недвусмысленно было установлено, что по нѣкоторымъ обыкновеннымъ законамъ согласіе сейма столь же необходимо, сколь необходимымъ признавалось оно для законовъ основныхъ, въ частности сеймового устава [494]) и устава о воинской повинности.

---

[492]) Вопросъ объ этомъ манифестѣ, какъ вообще весь вопросъ о войскѣ въ Финляндіи, служитъ предметомъ безконечныхъ юридическихъ и историческихъ контроверзъ. За недостаткомъ мѣста я не могу остановиться на немъ, отсылая для характеристики двухъ противоположныхъ тезисовъ къ Бородкину и къ всеподданнѣйшему представленію сейма 1899 г.

[493]) Сб. пост. в. к. Финл., 1906, № 26. Есть нѣсколько изданій на русскомъ языкѣ.

[494]) § 83 стараго сеймового устава воспроизведенъ въ § 80 новаго.

Такъ по почвѣ практики, а отчасти законодательства сложился особый конституціонный путь финляндскаго законодательства. Основная мысль, лежавшая въ этомъ новомъ, сложившемся въ шестидесятыхъ годахъ правообразованіи, получила въ Финляндіи многообразныя дополненія. Исходя именно изъ этой мысли, финляндцы построили свое, намъ теперь хорошо знакомое, ученіе о конституціи великаго княжества, какъ правовомъ основаніи дѣйствія вообще въ Финляндіи всѣхъ органовъ власти. Это представленіе было распространено въ частности и на финляндское управленіе въ собственномъ смыслѣ слова, хотя послѣднее послѣ 1863 г. не подвергалось реформѣ и осталось въ существенныхъ чертахъ тѣмъ, что его создали акты десятыхъ и двадцатыхъ годовъ прошлаго столѣтія. Для построенія финляндской конституціи прибѣгли къ толкованію старыхъ актовъ, приписавъ предшествующему періоду политическаго развитія то, что стало слагаться лишь въ теченіе разсматриваемаго фазиса исторіи края. Построеніе было исторически недостовѣрнымъ, но ему нельзя отказать, въ искусствѣ и тонкости. Правосознаніе страны еще разъ показало себя и энергичнымъ, и послѣдовательнымъ [495]).

Спрашивается, какія послѣдствія влекли за собой реформы 60-хъ годовъ для опредѣленія положенія Финляндіи въ составѣ русскаго государства. Вопросъ этотъ послѣ 1863 г. значительно осложнился. До того эти отношенія опредѣлялись традиціонными для русскихъ автономныхъ областей началами. Въ краѣ дѣйствовало и русское, и мѣстное право, причемъ соотношеніе тѣхъ и другихъ источниковъ нигдѣ не опредѣлялось ясными правилами: нормы обоихъ порядковъ находились въ мирномъ сожитіи. Послѣ того

---

495) Я не считаю, чтобы для исторіи финляндскаго права имѣло особенное значеніе то обстоятельство, что послѣ 1863 г. чаще, чѣмъ прежде встрѣчаются оффиціальныя ссылки на шведскіе акты 1772 и 1789 гг. (знаменитая надпись имп. Александра II, при утвержденіи сеймового устава 1869 г.: „Сохраняя за Собою принадлежащее Намъ право въ томъ видѣ, какъ оно установлено въ Формѣ правленія отъ 21 Августа 1772 года и въ Актѣ Соединенія и Охраненія отъ 21 Февраля и 3 Апрѣля 1789 года...“). Ссылки на форму правленія и на актъ соединенія и охраненія много разъ, прямо или въ описательной формѣ, дѣлались въ предшествующія царствованія. Отвѣта на вопросъ, въ какомъ объемѣ дѣйствовали эти акты, и послѣ 1863 г. не было дано.

какъ практикой установленъ былъ ясно и определенно въ формальномъ отношенiи очерченный путь мѣстнаго законодательства, положенiе рѣзко измѣнилось.

Чтобы понять эту перемѣну, достаточно сравнить значенiе акта монарха, изданнаго въ Финляндiи, съ одной стороны, безъ обязательнаго согласiя сейма и, съ другой, съ его обязательнымъ участiемъ. Въ актѣ перваго рода нельзя установить его природу русскую или финляндскую. Допустимъ, актъ по какому-либо вопросу изданъ даже по докладу финляндскихъ властей; развѣ отсюда слѣдуетъ, что въ другой разъ тотъ-же вопросъ не можетъ быть разрѣшенъ по докладу властей имперскихъ. Сверхъ того—и это обстоятельство еще существеннѣе — финляндскiя административныя власти сами созданы русскимъ закономъ и могутъ быть имъ замѣнены другими въ любую минуту, а совѣщательный сеймъ можетъ быть не запрошенъ. При такихъ условiяхъ власть русскаго закона не находитъ себѣ никакихъ другихъ ограниченiй, кромѣ неопредѣленной обязанности считаться съ шведскимъ правомъ въ объемѣ, зависящимъ опять-таки отъ воли русскаго закона. Но въ отношенiи, положимъ, сеймового устава, гдѣ прямо сказано, что русскiй монархъ его безъ согласiя сейма отмѣнить не можетъ, всего приведеннаго разсужденiя не достаточно. Общiе органы русской власти въ Финляндiи встрѣчаютъ въ своей законодательной работѣ такое препятствiе, котораго не знали прежде.

Есть прямое историческое доказательство, что именно тѣ послѣдствiя, которыя вытекли для отношенiй между имперiей и великимъ княжествомъ изъ реформъ 60 гг., послужили основанiемъ къ тому, что, какъ противовѣсъ этимъ результатамъ, выдвинута была въ Россiи совершенно новая программа по финляндскому вопросу, программа т. наз. общеимперскаго законодательства. Когда выработанный комитетомъ Вейсенберга проектъ новой формы правленiя для великаго княжества финляндскаго, который дѣлалъ попытку формулировать возникшее подъ влiянiемъ реформъ царствованiя Александра II пониманiе финляндскаго права, былъ сообщенъ въ 1890 г. на заключенiе главноуправляющаго кодификацiоннымъ отдѣломъ Э. В. Фриша и министра юстицiи Н. А. Манасеина, послѣднiе произвели тщательный анализъ всѣхъ актовъ, касавшихся Финляндiи, и усомнились въ правильности конструк-

цій, предложенныхъ въ проектѣ. Въ частности было указано, что правило о законодательствѣ черезъ сеймъ не можетъ имѣть въ Финляндіи безусловнаго значенія [496]). Изъ этой мысли, которая въ отзывахъ не получила дальнѣйшаго развитія, выведены были совершенно опредѣленныя послѣдствія въ всеподданнѣйшей записке финляндскаго генералъ-губернатора графа Гейдена отъ 24 Марта/5 Апрѣля 1891 г., въ которой надо видѣть источникъ всей послѣдующей русской политики въ финляндскомъ вопросѣ. Записка эта, не отвергая существованія особаго финляндскаго законодательства, становилась тѣмъ не менѣе на ту точку зрѣнія, что имперіи равнымъ образомъ принадлежитъ въ великомъ княжествѣ право издавать законы, поскольку послѣдніе имѣютъ общеимперское значеніе.

Этой мысли посчастливилось, и она была положена въ основу ряда проектовъ и двухъ законовъ объ общеимперскомъ законодательствѣ.

Новая программа имѣла нѣсколько варіантовъ. Въ число ихъ я не включаю той точки зрѣнія, которая на этотъ вопросъ единодушно и неизмѣнно высказывалась финляндцами. Съ большою послѣдовательностью и твердостью финляндцы съ самой первой минуты, какъ вопросъ былъ поставленъ, придерживались того воззрѣнія, что установленіе порядка общеимперскаго законодательства зависитъ отъ согласія на то сейма, ибо этотъ порядокъ представляетъ, по ихъ мнѣнію, измѣненіе конституціи великаго княжества и, какъ таковое, требуетъ согласія сейма. Я не причисляю этой точки зрѣнія къ программамъ общеимперскаго законодательства, ибо она логически исходитъ изъ отрицанія по нынѣ дѣйствующему праву возможности подобнаго законодательства и приводитъ къ построенію его лишь путемъ своеобразной делегаціи со стороны законодательства мѣстнаго [497]). Оставляя въ сторонѣ это пониманіе и принимая во

---

496) Печатный списокъ отзыва Э. В. Фриша, стр. 64.

497) Я не буду приводить выдержекъ изъ финляндскихъ разсужденій по этому вопросу. Подробныя указанія заключаются въ Матеріалахъ, passim, а сверхъ того, во всеподданнѣйшемъ представленіи сейма 1910 г. Изъ частныхъ работъ можно сослаться въ особенности на Мехелина, Къ вопросу о ближайшемъ опредѣленіи. Добавлю еще, что эта точка зрѣнія была усвоена большинствомъ русскихъ членовъ комиссіи Н. С. Таганцева 1904—1905 гг. Ср. Матріалы.

вниманіе лишь выраженія идеи общеимперскаго законодательства въ ея чистомъ видѣ, приходится, прежде всего, отмѣтить, что основаніе, по которому то или другое дѣло признается входящимъ въ вѣдомство имперскаго законодательства, описывалось разно. Въ первомъ законѣ объ общеимперскомъ законодательствѣ 3/15 Февраля 1899 г. ст. 2 „основныхъ положеній о составленіи, разсмотрѣніи и обнародованіи законовъ, издаваемыхъ для Имперіи со включеніемъ Великаго Княжества Финляндскаго“ провозглашала имперскій порядокъ законодательства обязательнымъ „по отношенію какъ законовъ, кои дѣйствуютъ на всемъ пространствѣ Имперіи со включеніемъ Великаго Княжества Финляндскаго, такъ равно и законовъ, примѣняемыхъ въ предѣлахъ Великаго Княжества, если они касаются общегосударственныхъ потребностей или находятся въ связи съ законодательствомъ Имперіи“. Такимъ образомъ объемъ общеимперскаго законодательства опредѣлялся своеобразнымъ сочетаніемъ двухъ признаковъ—территоріи его дѣйствія или связи съ потребностями и законодательствомъ всей имперіи. Второй законъ объ общеимперскомъ законодательствѣ 17/30 Іюня 1910 г. сдѣлалъ попытку нѣсколько болѣе опредѣленно обозначить общее основаніе вѣдомства законодательства имперіи, прибѣгнувъ съ этой цѣлью къ понятію „внутреннихъ дѣлъ Финляндіи“, которое помѣщено въ ст. 2 основныхъ законовъ. Ст. 1 этого закона гласитъ: „Законы и постановленія, дѣйствіе коихъ распространяется на Великое Княжество Финляндское, издаются: 1) въ порядкѣ, установленномъ общимъ законодательствомъ, если они относятся не къ однимъ только внутреннимъ дѣламъ этого края, и 2) въ порядкѣ установленномъ особымъ законодательствомъ (Зак. Осн. изд. 1906 г. ст. 2), если они относятся къ однимъ только внутреннимъ дѣламъ этого края“. Нельзя сказать, чтобы и это правило само по себѣ многое разъясняло, и, если бы оно не сопровождалось перечнемъ общеимперскихъ дѣлъ, то оно, конечно, оставляло бы мѣсто безконечному множеству сомнѣній; при наличности же перечня, съ одной стороны, и ст. 2 основныхъ законовъ, съ другой, его можно считать довольно безполезнымъ [498]).

---

498) Я не могу раздѣлить высказаннаго Мехелиномъ мнѣнія, будто ст. 1 закона противорѣчитъ ст. 2 осн. зак.; она ее только парафразируетъ; Мехелинъ, Критическій разборъ, 3 слл.

Гораздо важнѣе другіе варіанты въ актахъ и проектахъ общеимперскаго законодательства. Первый законъ 1899 г. не даетъ никакого перечня ни дѣлъ общеимперскаго, ни дѣлъ мѣстнаго законодательства. Проектъ, приложенный къ всеподданнѣйшей запискѣ финляндскаго генералъ-губернатора графа Гейдена 1891 г. [499]), становился на почву такстативнаго опредѣленія объема мѣстнаго законодательства. Ст. 13 его проекта устанавливала, что внесенію на разсмотрѣніе сейма подлежатъ законопроекты, касающіеся десяти вопросовъ, къ числу коихъ относились, между прочимъ, церковное, гражданское право, налоги, сеймовой уставъ, §§-ы устава о воинской повинности, объявленные основными законами, и т. д. Наконецъ, всѣ проекты, начиная съ проектовъ коммисіи Н. С. Таганцева, и второй законъ 1910 г. таксативно опредѣляютъ вопросы общеимперскаго законодательства, оставляя всѣ остальные вопросы мѣстному законодательству (ср. ст. 2 акта 1910 г.) [500]).

Каковы бы ни были однако варіанты законовъ и проектовъ относительно общеимперскаго законодательства, всѣ они исходили изъ признанія, что имперское законодательство обладаетъ большимъ авторитетомъ, чѣмъ законодательство мѣстное, и это преимущество авторитета видѣли въ томъ, что именно имперское право опредѣляетъ свое собственное вѣдомство и обладаетъ возможностью расширять предѣлы этого вѣдомства. Въ законѣ 17 Іюня 1910 г., конструкція котораго во многомъ отразила на себѣ вліяніе германскихъ научныхъ доктринъ, въ частности понятія Kompetenz-Kompetenz, власти надъ компетенціей, эта основная мысль выражена въ ст. 3, устанавливающей, что „измѣненіе и дополненіе приведеннаго въ ст. 2 перечня законовъ и постановленій дѣлается въ общемъ законодательномъ порядкѣ“.

Какъ извѣстно, ни первый, ни второй законъ объ общеимперскомъ законодательствѣ не были признаны въ Финляндіи законными. На ту же точку зрѣнія относительно перваго сталъ манифестъ 22 Октября—4 Ноября 1905 г. „Разсмотрѣвъ окончательно, говорилось въ немъ, всеподданнѣйшую петицію Земскихъ Чиновъ Финляндіи отъ 31 Декабря 1904 г., о мѣрахъ къ возстановленію зако-

---

499) Печатный списокъ записки, стр. 20.

500) Эта мысль принадлежала В. К. Плеве.

номѣрнаго порядка въ краѣ, Мы признали ихъ заслуживающими Нашего вниманія и подлежащими осуществленію"; въ числѣ указанныхъ мѣръ было повелѣніе пріостановить дѣйствіе основныхъ положеній 1899 г. Второй законъ дѣйствуетъ и, съ точки зрѣнія нашихъ основныхъ законовъ, обязывающимъ для всѣхъ образомъ разрѣшаетъ возможныя до его изданія правовыя сомнѣнія. Однако чрезвычайный финляндскій сеймъ, становясь на точку зрѣнія своей законности, отвергаетъ правомѣрность акта.

При такихъ условіяхъ и нынѣ не лишенъ для русскаго юриста интереса вопросъ, правильно ли было понято отношеніе между имперіей и великимъ княжествомъ при изданіи закона 1910 г.

Мы знаемъ, что, издавая его, русскій законодатель шелъ, можно сказать, классическимъ путемъ отмѣны правъ и привилегій автономныхъ русскихъ областей. Договорамъ и грамотамъ всегда и всюду противопоставлялся именно имперскій законъ, и всюду онъ выходилъ побѣдителемъ. Аргументы за и противъ подчиненія имперскому праву въ финляндскомъ вопросѣ кажутся, напримѣръ, почти списанными съ аргументовъ за и противъ отмѣны автономіи Украйны или прибалтійскаго края.

Но въ распоряженіи финляндцевъ есть доводъ, котораго не было у ихъ предшественниковъ. Ихъ автономія достигла высшей ступени развитія, благодаря установленію, послѣ 1863 г., начала мѣстнаго конституціоннаго законодательства. И съ этимъ вѣскимъ аргументомъ нельзя не считаться. Отвѣчала ли праву, дѣйствовавшему до изданія закона 1910 г., передача русской законодательной власти полномочій по изданію законовъ для великаго княжества по тѣмъ дѣламъ, которыя входятъ въ кругъ дѣлъ финляндскаго законодательства, какъ оно установлено послѣ реформъ имп. Александра II,—въ этомъ основной смыслъ затрудненій. Ставя такой вопросъ, я разумѣю лишь тѣ дѣла, которыя безспорными и ясными актами признаны подлежащими рѣшенію по соглашенію сейма и императора. Кругъ этихъ дѣлъ сравнительно не великъ: онъ слагается, съ одной стороны, изъ вопросовъ, которые, какъ напримѣръ сеймовый уставъ, прямо признаны подлежащими рѣшенію указаннымъ путемъ, а съ другой изъ тѣхъ, кои однажды были рѣшены въ порядкѣ сеймового законодательства. По моему мнѣнію, только въ этихъ

предѣлахъ въ Краѣ есть конституція, все же остальное, вкладывается въ это понятіе финляндской доктриной, есть п исторической легенды.

Но въ этихъ предѣлахъ,—если стоять на почвѣ дѣйствовав до изданія акта 1910 г. права,—по моему мнѣнію, изданіемъ зако законодательными органами имперіи нельзя было обойти правъ ляндскаго сейма. Я считаю совершенно возможнымъ самъ по путь имперскаго общаго законодательства и по этимъ дѣл ибо право русскаго монарха могло быть уступлено въ части гимъ органамъ, но только передачѣ дѣла государственной ду государственному совѣту должно было предшествовать не закл ніе сейма по данному законопроекту, какъ установлено по за 1910 г., а его согласіе на изданіе таковаго.

По моему мнѣнію, именно потому нельзя обойти въ указан дѣлахъ сейма, что необходимость его участія покоится не на „ ляндской конституціи“, какъ ее понимаютъ въ Финляндіи, а на скомъ законѣ. Если бы въ самомъ дѣлѣ въ Финляндіи русскій нархъ превращался въ великаго князя, то общеимперское за дательство можно было бы обосновать. Русскій монархъ и д высшіе органы имперіи, въ качествѣ верховной власти „россій государства“ въ смыслѣ нашихъ основныхъ законовъ, имѣли безспорную власть надъ компетенціей той низшей единицы, рой высшею дарована автономія. Но сеймъ созданъ русским томъ, русскими актами за нимъ признана компетенція въ дѣ законодательныхъ, ибо русскій монархъ, какъ представитель ховной неограниченной власти цѣлаго русскаго государства одной изъ русскихъ провинцій свободно и по своей волѣ прово сил необходимость участія въ законодательствѣ для этой про ціи ея представителей; именно потому, что ученіе финлянд есть легенда и что конституціонныя начала установлены рус властью и составляли русскую, въ формальномъ смыслѣ, законн я не вижу возможности въ томъ кругѣ дѣлъ, который описанъ в нарушить установленныя русскимъ мѣстнымъ законодательст въ царствованіе имп. Александра II и слѣдующія царствованія вовыя положенія.

Внѣ круга сеймовыхъ дѣлъ въ указанномъ выше смыслѣ я таю общеимперское законодательство совершенно отвѣчающимъ

ществовавшей до изданія акта 1910 г. законности. Возвращаться къ доказательству этого положенія нѣтъ надобности. Вся та область финляндскихъ дѣлъ, которая осталась подчиненной законодательству періода, предшествовавшаго реформамъ Александра II, представляла область свободной и неограниченной власти русскаго монарха. Если теперь, послѣ изданія акта 1910 г., такія права русскаго монарха были подѣлены съ русскими законодательными учрежденіями, то къ этому не было никакихъ правовыхъ препятствій.



Того же автора:

Постоянно нейтральное государство.

С.-Петербургъ, 1905.

